

Geen tijd om tijdig te beslissen, wel tijd om de schade te herstellen?

Nut en noodzaak van de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen.

Geschreven ter afronding van
de masteropleiding Nederlands Recht
aan de Open Universiteit

Mw. S.X. van Lottum
Studentnummer 838716286
Januari 2012

Inhoud

Samenvatting	5
Voorwoord	7
Hoofdstuk 1- Inleiding.....	8
Hoofdstuk 2- Bestaande regelingen.....	10
2.1. Beslistermijnen	10
2.2. Rechtsbescherming op grond van het staatsrecht	12
2.2.1. Fundamentele rechtsbeginselen.....	12
2.2.2. Bestuurlijk toezicht op bestuursorganen.....	12
2.3. Rechtsbescherming op grond van het bestuursrecht.....	14
2.3.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	14
2.3.2. De bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb	16
2.3.3. De voorlopige voorziening	16
2.3.4. Klachtrecht	17
2.3.5. Schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn bestuursrechter	18
2.3.6. Bestuursrechter voorziet zelf in de zaak.....	18
2.4. Rechtsbescherming op grond van het civiele recht.....	20
2.5. Rechtsbescherming op grond van bestaande regelingen.....	21
Hoofdstuk 3 – Aanleiding tot de wetsvoorstellen	23
3.1. Nationale Ombudsman	23
3.1.1. Onderzoeken en rapportages	23
3.1.2. Aanbevelingen en uitvoering	24
3.2. Algemene Rekenkamer	25
3.2.1. Onderzoek en rapportage	25
3.2.2. Uitvoering	27
3.3. Commissie Evaluatie Awb	28
3.3.1. De eerste evaluatie (1996).....	28
3.3.2. De tweede evaluatie (2001).....	29
3.3.3. De derde evaluatie (2007)	30
3.4. Ondernomen actie overheid	30
3.4.1. Actieprogramma andere overheid.....	31

3.4.2. Menukaart bezwaarschriften.....	31
3.4.3. Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten.....	32
3.5. Effect	33
Hoofdstuk 4 – Doel en strekking wetsvoorstellen	35
4.1. Wetsvoorstellen.....	35
4.1.1. Voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (dossier 29 934)	35
4.1.2. Voorstel van wet beroep bij niet tijdig beslissen (dossier 30 435)	36
4.2. Parlementaire behandeling.....	37
4.2.1. Parlementaire behandeling dossier 29 934	38
4.2.2. Parlementaire behandeling dossier 30 435	40
4.3. Artikelsgewijze behandeling	40
4.3.1. Artikel 4:14 Awb.....	41
4.3.2. Artikel 4:15 Awb.....	41
4.3.3. Artikel 4:16 Awb.....	42
4.4.4. Artikel 4:17 Awb.....	43
4.4.5. Artikel 6:12 Awb.....	45
4.4.6. Artikel 7: 14 Awb.....	46
4.4.7. Artikel 8:54 Awb.....	46
4.4.8. Artikel 8:55a Awb.....	47
4.4.9. Artikel 8:55b en d Awb.....	47
4.4.10. Artikel 8:55c Awb.....	48
4.4.11. Artikel 8:55e Awb.....	48
4.4. Doel en strekking Wet Dwangsom.....	49
Hoofdstuk 5 – Effecten	51
5.1. Algemeen	51
5.1.1. Onderzoeken en evaluaties	52
5.1.2. Jurisprudentie	53
5.2. Effecten	53
5.2.1. Vermindering administratieve lasten en de-juridisering	53
5.2.2. Beslistermijnen	54
5.2.3. Informatievoorziening	55
5.2.4. Gebruik van de regeling	55
5.2.5. Ingebrekestelling.....	56

5.2.6. Ontvankelijkheid	58
5.2.7. Wijzigingen hangende de procedure	58
5.3. Het succes van de regeling.....	59
5.3.1. Perverse effecten	60
5.3.2. Knelpunten.....	61
5.3.3. Conclusie	62
Hoofdstuk 6 - Alternatieven.....	63
6.1. Terugbrengen van het aantal te nemen besluiten	63
6.2. Horizontale sturing/horizontaal toezicht.....	63
6.3. Fatale termijnen (lex silencio).....	64
6.3.1. Negatief fictief besluit.....	65
6.3.2. Fictief positief besluit.....	65
6.3.3. Toepasbaarheid van het Spaanse model	66
6.4. Strakkere organisatorische sturing	67
6.5. Voorlopige voorziening	68
6.6. Inhoudelijke beoordeling door de rechter.....	68
Hoofdstuk 7 – Conclusie	70
7.1. Probleemstelling	70
7.2. Aanbevelingen	72
Literatuur:	73
Jurisprudentie:	76
Kamerstukken:	77

Samenvatting

Reeds jaren lang tonen diverse evaluaties en onderzoeken aan dat tijdig beslissen het grootste knelpunt is in de uitvoering van overheidstaken door bestuursorganen. Hoewel deze constatering telkens weer hebben geleid tot actie in allerlei vormen heeft dit niet geresulteerd in aanmerkelijke verbeteringen. Uiteindelijk heeft de wetgever besloten tot een juridische maatregel, de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

Voor invoering van de Wet Dwangsom kent het Nederlandse recht diverse juridische mogelijkheden om op te komen tegen traag beslissende bestuursorganen. Procedurele en praktische bezwaren weerhouden de burger er echter veelal van om van deze mogelijkheden gebruik te maken. Men ging bij de wetgeving en invoering niet over één nacht ijs. Het wetgevingsproces heeft jaren geduurd. Dit heeft geleid tot de volledige doorlichting van alle beslistermijnen en eventuele aanpassing daarvan. Algemene conclusie is dat alle betrokken partijen van mening waren dat er iets gedaan moest worden aan de traag beslissende bestuursorganen. Er is in het hele proces nauwelijks meer getwijfeld aan de noodzaak van deze juridische maatregel, er is slechts gediscussieerd over de inhoud ervan.

De dwangsomregeling heeft niet als primair doel de burger schadeloos te stellen. Evenmin is het doel om de burgers te bevoordelen indien te laat op aanvragen wordt besloten. De stimulerende werking die de dwangsomregeling moet hebben op bestuursorganen is de belangrijkste reden voor het indienen van het wetsvoorstel. Het zwakste punt van de regelingen is dat, indien de burger er een beroep op doet, hem dit nog niet de garantie geeft dat na verloop van deze procedure er inderdaad een besluit is genomen.

Enkele evaluaties, voornamelijk gedaan bij gemeenten, hebben uitgewezen dat de burger in het algemeen nog weinig gebruik maakt van de mogelijkheden die de Wet Dwangsom biedt. Er is sprake van een verbetering van het aantal tijdig genomen besluiten, maar of dit toe te schrijven is aan de invoering van de Wet Dwangsom valt nog te bezien. Het is goed mogelijk dat de toegenomen aandacht voor het onderwerp én de vooraf reeds genomen organisatorische maatregelen dit positieve effect hebben veroorzaakt. Ook de verruiming van een aantal beslistermijnen voorafgaand aan de invoering van de Wet Dwangsom kunnen deze verbetering hebben veroorzaakt.

Er zijn vele alternatieve maatregelen te noemen die wellicht de invoering van de Wet Dwangsom overbodig zouden hebben gemaakt. Van veel genomen maatregelen, met name organisatorische, ben ik van mening dat deze meer effect hadden kunnen sorteren als ze met

ondersteuning door een goed voortgangsbewakingssysteem hadden kunnen worden opgepakt. Daarnaast is het een gemiste kans om, waar goede organisatorische maatregelen onvoldoende blijken, de rechter niet in te willen zetten voor een goed onderbouwd en afgewogen inhoudelijk oordeel.

Ik concludeer dat de Wet Dwangsom niet de meest geëigende oplossing is voor het probleem van traag beslissende overheidsorganen.

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afronding van de masteropleiding Nederlands Recht aan de Open Universiteit.

Op 1 februari 2003 ben ik met deze studie gestart. Een studie die ik eigenlijk direct na afronding van het VWO had moeten oppakken. Het vertrouwen in mijzelf dat ik voldoende gemotiveerd was voor een dergelijk theoretische studie heeft mij destijds ontbroken. Vol overgave stortte ik mij erin en verwachtte dit wel in 4 à 5 jaar te kunnen afronden. Het zijn er 9 geworden. Ik bleek nog veel meer ambities te hebben dan ik op dat moment kon vermoeden. Ik ben moeder geworden van twee prachtige zoontjes, heb met regelmaat de vrijheid genomen om “vrij” te nemen. Om leuke en minder leuke redenen. Er zijn momenten geweest waarop ik mij realiseerde dat studeren leuk is, maar het voor mij toch geen eerste prioriteit is. Andere momenten ben ik er juist vol voor gegaan. Gelukkig is de drive om de studie tot een goed einde te brengen nooit verdwenen. Daarom heb ik het voor elkaar gekregen om tijd (in mijn hoofd en in mijn agenda) vrij te maken om deze laatste hindernis, de eindscriptie, tot een goed einde te brengen. En ik ben er trots op! Deze studie heeft mij veel geleerd. Over het Nederlands recht, het heeft mij een enorme hoeveelheid algemene ontwikkeling meegegeven. En over mijzelf; wat ik kan, wat ik leuk vind en wat ik belangrijk vind in het leven.

Nu deze scriptie en mijn masteropleiding zijn afgerond ben ik nog enkele woorden van dank verschuldigd. Ik ben de Open Universiteit eeuwig dankbaar voor het feit dat ze bestaat. Zonder de “eigen regie” die een studie aan de OU met zich meebrengt, zou ik deze studie niet hebben kunnen volbrengen. Verder wil ik mijn scriptiebegeleider Jeannette Hubbeling bedanken, die mij met raad en daad heeft bijgestaan. Vooral haar kritische houding ten aanzien van de eerste stukken die door mij werden afgeleverd hebben mij veel inzicht gegeven in waar ik mee bezig was en hoe ik het moest aanpakken. Dankjewel Jeannette!

Dank aan de mensen die mij door deze studie hebben geloodst mag niet ontbreken. Aan mijn echtgenoot, die mij al die jaren heeft gesteund en mij altijd de ruimte heeft gegeven die ik nodig had voor mijn studie. Tot slot veel dank aan mijn kinderen die een doorlopend zonnestraaltje in mijn studietijd zijn geweest.

Hoofdstuk 1- Inleiding

“Het is een ernstige en zorgwekkende zaak te moeten vaststellen dat wettelijke termijnen door overheden vaak worden overschreden. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid de wet naleeft. Het is daarom met enige gêne dat wij nu zijn genoodzaakt om een additioneel middel te creëren om diezelfde overheid tot het niet plegen van wetsschennis te prikkelen”¹. De heer van Schijndel, Kamerlid voor de VVD, omschreef het prachtig in zijn betoog tijdens de parlementaire behandeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (hierna: de Wet Dwangsom).

Mijn eerste kennismaking met de Wet Dwangsom leidde tot eenzelfde soort reactie van mijn kant. “Wordt er een wet in het leven geroepen om bestuursorganen te bewegen hun werk te doen?”. Op het eerste gezicht een opmerkelijke ontwikkeling.

Maar wie heeft géén ervaringen met een dralende overheid? Zelf ben ik hiermee meerdere malen geconfronteerd. Een bezwaar tegen een WOZ beschikking moest door mij binnen 6 weken worden ingediend, de gemeente zelf nam op haar beurt ruimschoots de tijd om te beslissen. In een brief werd, zonder uitgebreide opgaaf van redenen (het was druk), de beslistermijn opgerekt naar een jaar! Exact weet ik het niet meer, maar men heeft ook zeker dat jaar de tijd genomen. Om over de inhoud van hun beslissing op bezwaar nog maar niet te spreken. Nog groter was mij verbazing toen er, na het instellen van beroep van mijn zijde, binnen een week een voorstel tot schikking in mijn brievenbus lag. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat dit best sneller en efficiënter had kunnen worden afgerond.

Mijn eigen verhaal is er één van gering belang. Maar in andere gevallen kan het grote maatschappelijke gevolgen hebben als een besluit te lang op zich laat wachten. Ik besloot mij er nader in te verdiepen. Uit meerdere onderzoeken en publicaties blijkt dat één van de belangrijkste klachten van burgers over het functioneren van de overheid het gebrek aan tijdigheid is. De voor de burger geldende termijnen zijn van openbare orde, fataal. Dit houdt in dat de burger haar rechten verspeelt als zij niet tijdig ervoor opkomt. De termijnen die overheidsorganen in acht dienen te nemen zijn van orde, hetgeen betekent van belang maar niet fataal.

Ik kan mij het gevoel van urgentie van de zijde van de wetgever dan ook goed voorstellen. De behoefte om de burger effectieve rechtsbescherming te bieden tegen trage

¹ Handelingen II, 2005/06, 29 934, nr. 10a.

besluitvorming door de overheid is begrijpelijk. Toch bleef bij mij de vraag leven of er geen meer geschikte alternatieven dan de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Daarom kon ik tot de volgende centrale vraag in mijn scriptie:

“Op welke wijze realiseert de overheid tijdige besluitvorming door bestuursorganen én effectieve rechtsbescherming voor de burger tegen niet-tijdige besluitvorming door bestuursorganen?”.

In deze verhandeling tracht ik antwoord te geven op bovenstaande onderzoeksvraag. De beslistermijnen genoemd in de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb) zijn van toepassing op zogenaamde “besluiten op aanvraag”. Niet alle besluiten van bestuursorganen worden op aanvraag genomen. Een voorbeeld hiervan is een ambtshalve besluit. Voor ambtshalve besluiten gelden dan ook geen wettelijke beslistermijnen. Hoewel in de literatuur² wel wordt gepleit om ook voor dergelijke besluiten beslistermijnen te hanteren zijn hiervoor nog geen maatregelen in voorbereiding. Om deze reden valt de behandeling van de termijnen waarop ambtshalve besluiten (zouden moeten) worden genomen buiten de behandeling van deze scriptie.

²O.a. Saris 2008.

Hoofdstuk 2- Bestaande regelingen

De Wet Dwangsom en Beroep bij niet tijdig beslissen beoogt te voorzien in rechtsbescherming tegen traag besluitende overheidsorganen. Voor invoering van deze wet voorzagen diverse algemene regelingen in rechtsbescherming op dit onderwerp. Het behoeft vooraf vermelding dat alle regelingen die in deze paragraaf zijn uitgewerkt alle vandaag de dag nog steeds hun werking hebben. Momenteel kunnen deze regelingen naast de Wet Dwangsom dus nog steeds worden ingeroepen.

In dit hoofdstuk geef ik kort weer op welke wijze, anders dan de Wet Dwangsom, de wet voorziet in beslistermijnen, welke mogelijkheden de burger ten dienste staan indien bestuurorganen zich niet aan deze wettelijke termijnen houden, hoe de werking van deze regelingen is en wat het effect is van het ondernemen van actie op grond van deze regelingen. In paragraaf 2.1. geef ik allereerst inzicht in de algemene regels die de Awb (hierna: Awb) geeft ten aanzien van beslistermijnen. In paragraaf 2.2. besteed ik aandacht aan de fundamentele beginselen die aan de idee van de Nederlandse rechtsstaat ten grondslag liggen en aan de manier waarop de Ministeries toezicht kunnen houden op bestuursorganen. De rechtsbescherming die het bestuursrecht te bieden heeft behandel ik in paragraaf 2.3. Tot slot behandel ik in paragraaf 2.4. de mogelijkheid die in het civiele recht bestaat om op te komen tegen traag handelende overheid: de onrechtmatige daad.

2.1. Beslistermijnen

De Awb kent beslistermijnen in verschillende hoofdstukken. In hoofdstuk 4 titel 1 zijn algemene bepalingen opgenomen, in hoofdstuk 7 titel 1 bepalingen die specifiek van toepassing zijn op de behandeling van bezwaarschriften. De memorie van toelichting bij de Awb stelt dat een tijdige beslissing van een overheidsorgaan een recht van de burger is³. De vrijblijvendheid voor de overheid is er hiermee uitgehaald. Men zal zich aan de wettelijke termijnen moeten houden. Hoewel uiterste (redelijke) beslistermijnen in diverse situaties enorm kunnen verschillen zijn de rechtsbeschermingsmaatregelen die de burger geniet tegen overschrijding van deze termijnen in alle gevallen van besluiten op aanvraag gelijk.

De artikelen 4:13 tot en met 4:15 Awb geven een algemene regeling voor het tijdstip waarop een overheidsorgaan moet beslissen. In beginsel zal dit binnen redelijke termijn

moeten gebeuren. Als er in een wettelijke beslistermijn is voorzien, moet binnen die termijn worden besloten⁴. Is er geen wettelijke termijn dan geldt een maximale termijn van 8 weken⁵. Het bestuursorgaan kan deze termijn verdagen door (gemotiveerd) aan te geven dat niet binnen de termijn kan worden besloten en vervolgens aan te geven binnen welke (redelijke) termijn wél een besluit zal zijn genomen⁶. Tevens kan het bestuursorgaan de termijn voor het nemen van de beslissing opschorten. Dit kan bijvoorbeeld als aanvullende gegevens worden opgevraagd bij de aanvrager of als er gegevens worden opgevraagd in het buitenland⁷. De brief waarin het bestuursorgaan meedeelt dat de beslistermijn is opgeschort is geen besluit waartegen bezwaar en beroep is opengesteld. Als men bezwaar wil maken tegen deze beslissing dan zal dit onderdeel moeten zijn van een eventuele procedure tegen het niet tijdig nemen van de beslissing of in het bezwaarschrift tegen het besluit zelf⁸. Ingeval van het vragen van advies bij een wettelijk adviseur kan het niet tijdig ontvangen van dit advies niet in de weg staan aan het tijdig nemen van een beslissing, aldus artikel 3:6 Awb. Ten aanzien van advisering door een bezwaarschriftencommissie zijn bijzondere bepalingen opgesteld waardoor deze procedure van de werking van artikel 3:6 Awb wordt uitgesloten. Niet tijdige advisering van een dergelijke commissie kan dus wél aanleiding zijn voor het niet tijdig nemen van het besluit⁹.

Als er geen wettelijke beslistermijn is of als er sprake is van een verlenging of opschorting van de termijn, moet desondanks binnen redelijke termijn worden besloten. De omstandigheden van het geval bepalen dan wat redelijk is. Dit kan tot gevolg hebben dat de beslistermijn veel korter is dan de maximale 8 weken. Bijvoorbeeld in zaken waar snelheid geboden is vanwege overlast, “gevaarstelling” of economische belangen. Dit blijkt uit de rechtspraak¹⁰ en uit de memorie van toelichting¹¹ die bepaalt dat ook het stellen van een nieuwe termijn aan de beginselen van behoorlijk bestuur is gebonden. Ook als er sprake is van een wettelijke beslistermijn dienen de omstandigheden van het geval en de belangen van de

³ “Men kan dergelijke termijnstellingen dus niet meer beschouwen als termijnen van orde die voor het bestuur geen verplichting inhouden”, Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3. p. 106.

⁴ Artikel 4:13 lid 1 Awb.

⁵ Artikel 4:13 lid 2 Awb.

⁶ Artikel 4:14 lid 3 Awb.

⁷ Artikel 4:15 Awb.

⁸ Saris 2008, p.54.

⁹ Saris 2008, p.54.

¹⁰ Bijvoorbeeld: Rb Rotterdam, 16 december 2010, LJN BO7544.

¹¹ Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr.3, p. 107.

aanvrager in acht te worden genomen. Dit kan dus betekenen dat de redelijke beslistermijn korter is dan de wettelijke termijn die van toepassing is op het betreffende geval.

2.2. Rechtsbescherming op grond van het staatsrecht

Nederland is een “democratische rechtsstaat”. Dit is af te leiden uit het feit dat in het Nederlandse constitutionele recht de basiselementen van de rechtsstaatgedachte zijn te destilleren¹². In een rechtsstaat dient aan het overheidsoptreden een algemene en voor herhaalde toepassing vatbare regel ten grondslag te liggen. Deze regel dient op een wettelijke grondslag te berusten (legaliteitsbeginsel). Wetten mogen niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd en moeten tot stand zijn gekomen door tussenkomst van de volksvertegenwoordiging. In een rechtsstaat mogen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht niet in één ambt verenigd zijn. Klassieke grondrechten vormen een belangrijk onderdeel van de grondwet en vormen de basis waarop een bestuursorgaan de uitvoering van haar taak vorm moet geven.

2.2.1. Fundamentele rechtsbeginselen

Nederland wordt bestuurd aan de hand van algemene rechtsbeginselen en specifieke rechtsnormen die met medewerking van de volksvertegenwoordiging tot stand komen. Deze algemene beginselen vormen de basis van het handelen door de overheid. In het contact tussen burger en overheid zouden deze beginselen hun weerslag moeten hebben. Het legaliteitsbeginsel brengt met zich mee dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor het handelen van de overheid. De rechtszekerheid die de burger tegenover de overheid kan claimen is van essentieel belang voor de begrenzing van de inbreuken die van overheidswege op de vrijheid van individuele burgers mogen worden gemaakt, maar tevens ziet dit beginsel op het feit dat de burger met de overheid “moet weten waar hij aan toe is”. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur¹³ vormen een uitvloeisel van dit rechtsbeginsel. Deze beginselen zijn van invloed op de vraag of de overheid behoorlijk handelt.

2.2.2. Bestuurlijk toezicht op bestuursorganen

Hogere bestuursorganen hebben de mogelijkheid om in te grijpen in het bestuurlijk handelen een lager bestuursorgaan. Op deze manier kan controle worden uitgeoefend door hogere

¹² Kortmann 2005, p. 52.

bestuursorganen. Titel 10.2 van de Awb regelt het bestuurlijk toezicht. Bestuurlijk toezicht valt uiteen in negatief en positief toezicht.

Negatief toezicht beperkt het handelen van het betreffende bestuursorgaan door achteraf de rechtskracht aan de beslissing of het handelen te ontnemen. Door middel van positief toezicht wordt het bestuursorgaan gestimuleerd om op een bepaalde wijze te handelen, er komt toestemming vooraf of goedkeuring achteraf.

Positief bestuurlijk toezicht is geregeld in artikel 10:26 Awb. Dat artikel bepaalt dat besluiten alleen bij of krachtens de wet aan goedkeuring kunnen worden onderworpen. De term “bij of krachtens” geeft aan dat ook lagere overheden een goedkeuringsvereiste kunnen invoeren als daarvoor een grondslag bestaat in een formele wet. Goedkeuring kan niet zonder meer worden onthouden. Er moet dan minimaal sprake zijn van strijd met het recht¹⁴. Er zijn fatale termijnen gesteld op het goedkeuringsbesluit. Indien deze termijnen worden overschreden is er sprake van fictieve goedkeuring. Dit betekent dat goedkeuring dan wordt geacht te zijn verleend. Het stellen van voorwaarden aan een goedkeuring is nooit mogelijk, omdat er dan feitelijk een ander besluit voor in de plaats wordt gesteld. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen toestemming en goedkeuring. Toestemming is dan het fiat dat vooraf op een nog te nemen besluit wordt gegeven. Goedkeuring wordt dan gegeven op een reeds genomen besluit. In de praktijk is het effect hetzelfde. De rechtsgeldigheid van het besluit wordt gevestigd of bevestigd door het hogere bestuursorgaan, door expliciet akkoord te gaan.

Over het algemeen gesproken is alleen de regering bevoegd om negatief bestuurlijk (repressief) toezicht uit te oefenen. Deze mogelijkheid bestaat bovendien alleen ingeval van strijd met het recht of het algemeen belang. De regering heeft op dit punt beleidsvrijheid, er is geen sprake van een verplichting om over te gaan tot spontane vernietiging als strijd met het recht of algemeen belang aan de orde is. Negatief toezicht houdt in dat reeds genomen besluiten worden opgeschort of vernietigd (spontane schorsing en spontane vernietiging). Art 10:34 Awb stelt dat spontane vernietiging alleen kan worden ingevoerd bij wet in formele zin. Lagere wetgevers hebben deze bevoegdheid dus niet. Voor spontane vernietiging geldt geen termijn, in de praktijk kan hier jaren later nog sprake van zijn.

Hoewel bestuurlijk toezicht volgens mij een prima middel is om niet-tijdig besluitende organen op de vingers te tikken, heeft het niet de potentie om het probleem van niet-tijdig

¹³ Zie paragraaf 2.3.1.

¹⁴ Artikel 10:27 Awb.

besluitende bestuursorganen in de kern op te lossen. Ten eerste is het geen middel die de burger zelf ten dienste staat. De mogelijkheden om in te grijpen zijn verder beperkt tot meer algemeen verbindende besluiten en zien in ieder geval niet op het niet (tijdig) nemen van besluiten. Immers, als een besluit nog niet genomen is, zal men aan spontane vernietiging niet toekomen.

2.3. Rechtsbescherming op grond van het bestuursrecht

Het bestuursrecht biedt op verscheidene plaatsen en op meerdere manieren bescherming tegen traag besluitende overheidsorganen. De Awb kent een groot aantal algemene regelingen die op dit onderwerp van toepassing zijn.

2.3.1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn met name in de rechtspraak ontwikkeld om de gedragsregels van overheid ten opzichte van de burger te reguleren. Vrij algemeen worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beschouwd als een reactie van de rechter op de toegenomen beleidsvrijheid van het bestuur. De leemte in normering die de terugtrekkende wetgever liet ontstaan werd door de rechter opgevuld met ongeschreven rechtsregels¹⁵. De Haan, Drupsteen en Fernhout zijn echter van mening dat het gaat om een verschuiving van wetmatigheid naar rechtmatigheid die ook op andere rechtsgebieden valt te constateren¹⁶. De voor dit onderwerp relevante algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn de beginselen van zorgvuldigheid, motivering, rechtszekerheid en vertrouwen.

Het beginsel van zorgvuldigheid houdt in dat de overheid, bij het nemen van besluiten een zorgvuldige belangenafweging dient te maken op basis van de relevante feiten. Het bestuursorgaan dient tevens te zorgen voor het vergaren van de nodige kennis omtrent te feiten¹⁷.

Artikel 3:46 Awb geeft een algemene codificatie voor de motivering van besluiten: “Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering”. Om de burger in de gelegenheid te stellen om kennis te nemen van de gronden waarop een besluit is genomen is het noodzakelijk om het besluit te motiveren.

Het rechtszekerheidsbeginsel brengt met zich mee dat besluiten duidelijk en

¹⁵ De Haan 2001, p. 101-102.

¹⁶ De Haan 2001, p. 103.

¹⁷ In art. 3:2 Awb is dit beginsel gecodificeerd.

ondubbelzinnig moeten worden geformuleerd. Een besluit mag niet op meerdere manieren te interpreteren zijn. Daarnaast zegt het rechtszekerheidsbeginsel ook iets over de inhoud van de besluitvorming; de overheid dient de geldende rechtsregels juist en consequent toe te passen.

Het vertrouwensbeginsel is niet gecodificeerd in de Nederlandse wet. Het houdt in dat indien verwachtingen zijn gewekt waarop de burger redelijkerwijze heeft mogen vertrouwen, deze verwachtingen dienen te worden gehonoreerd. Verwachtingen kunnen worden gewekt door beleidsregels, door het in het algemeen ten aanzien van anderen gevoerde beleid en door toezeggingen¹⁸.

Schlössels stelde recent dat behoorlijk bestuur alles van doen heeft met dienend bestuur. “Indien de overheid haar dienende functie niet waarmaakt raakt dit de behoorlijkheid van haar optreden”, aldus Schlössels. Hij maakt een brug naar het algemeen belang en noemt de dienende overheid een integrerend deel van onze democratische rechtsstaat¹⁹. Tijdige besluitvorming heeft naar mijn mening alles van doen met behoorlijk bestuur. Van de overheid mag verwacht worden dat de burger met respect tegemoet wordt getreden. Dat is wat de burger wenst, dit is ook uit onderzoek komen vast te staan²⁰. Het niet naleven van de redelijke dan wel wettelijke beslistermijnen is naar mijn mening een uiting van weinig respect.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen worden gebruikt als toetsingscriterium voor het handelen door het bestuursorgaan zelf. Ze zijn opgenomen als beroepsgronden in diverse rechtsbeschermingswetten. Tevens zijn ze inmiddels zo algemeen erkend dat ze ook als algemene toetsingsmaatstaf worden gebruikt door rechters en beroepsinstanties. Op deze rechtsbeginselen kan, ingeval van schending ervan, ook een beroep worden gedaan. Hiervoor dient in een bestuursrechtelijke procedure wel een bezwaar- en beroepsprocedure in gang gezet te worden of moet er een andere grond zijn in het burgerlijk recht, bijvoorbeeld onrechtmatige daad, waarop de benadeelde zich kan beroepen. Een rechtstreeks beroep op deze algemene rechtsbeginselen is niet mogelijk. De rechter zal deze algemene rechtsbeginselen ambtshalve toepassen. Indien de feiten daartoe aanleiding geven zal hij concluderen dat er sprake is van schending van het beginsel en dit meewegen in zijn eindoordeel.

¹⁸ Ballegooij 2008, p. 97.

¹⁹ Schlössels 2011, p. 1.

²⁰ WODC 2007, p. 15-16.

2.3.2. De bezwaar- en beroepsprocedure van de Awb

Indien niet binnen de wettelijke of redelijk te achten termijn wordt beslist staat ingevolge art. 6:2 Awb onder b bezwaar en beroep open. Dit artikel stelt het niet tijdig nemen van een besluit gelijk aan een besluit en biedt daarmee de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Men beoogde met deze regeling ruimte voor de rechter te creëren om, naast de conclusie te trekken dat een besluit niet tijdig genomen is, tevens de zaak inhoudelijk te beoordelen²¹. Aanvankelijk werd hiervan in de rechtspraak ook gebruik gemaakt²². Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft hieraan in 1998 een einde gemaakt. De Raad van State besliste dat de rechter geen inhoudelijk oordeel meer geeft²³. Er wordt nu in beginsel alleen nog door de rechter vastgesteld of het besluit al dan niet tijdig is genomen. De rechter beslist niet meer op de aanvraag. In de praktijk wordt om deze reden daarom nu nog weinig van de bezwaar- en beroepsmogelijkheid gebruik gemaakt.

2.3.3. De voorlopige voorziening

Voor de burger bestaat nog een mogelijkheid; het vragen van een voorlopige voorziening. Een groot nadeel van het maken van bezwaar (of het indienen van beroep) tegen het niet-tijdig nemen van een beslissing is, dat dit als een “gewone” procedure wordt afgehandeld. In de praktijk kan het dan gebeuren dat een burger bezwaar maakt tegen het niet-tijdig in behandeling nemen van een eerder ingediend bezwaarschrift, welk bezwaar dan weer binnen de daarvoor gestelde termijnen moet worden afgehandeld. Feitelijk “krijgt” het bestuursorgaan hierdoor een flink aantal weken extra tijd voor het afhandelen van het eerste bezwaarschrift. Om deze reden wordt in de praktijk een voorlopige voorziening gevraagd indien een bezwaar- of beroepschrift in verband met niet tijdig beslissen wordt ingediend²⁴. Het is dan de bedoeling dat er een gegrondverklaring volgt en dat de rechter het bestuursorgaan een termijn zal stellen om een besluit op de aanvraag of het bezwaarschrift te nemen. Verbindt de rechter aan zijn uitspraak een dwangsom (hierom zal moeten worden verzocht) dan is er een extra aanleiding voor het bestuursorgaan nu wél tijdig een besluit te nemen. Omdat voorlopige voorzieningen vaak ook veel tijd nemen bij de Rechtbank is het maar de vraag of dit instrument voldoende rechtsbescherming biedt.

²¹ Artikelen 8:72 lid 3, 8:72 lid 4 en 8:72 lid 5. Rechter kan ook gebruik maken van de mogelijkheid zelf in de zaak te voorzien.

²² Saris 2008, p. 60.

²³ ABRvS, 3 december 1998, AB 1999, 107 (De Gier/B&W Haarlemmermeer).

²⁴ Saris 2008, p. 61.

2.3.4. Klachtrecht

In gevallen waarin de mogelijkheid om bezwaar en/of beroep aan te tekenen ontbreekt, is er voor belanghebbenden de mogelijkheid een klacht in te dienen bij het betreffende bestuursorgaan. Ook kan een klacht ingediend worden naast een lopende bezwaar- of beroepschriftprocedure²⁵. De klacht moet ingevolge artikel 9:1 Awb betrekking hebben op de wijze waarop het bestuursorgaan zich heeft gedragen. Onder een gedraging valt ook het nalaten van een handeling, dus ook het niet-tijdig nemen van een beslissing²⁶. In de Awb is in hoofdstuk 9 het klachtrecht geregeld. Titel 9.1 regelt het interne klachtrecht (klachtbehandeling door het bestuursorgaan zelf) en titel 9.2. regelt het extern klachtrecht (klachtbehandeling door een ombudsman). Waar in een bezwaar- en beroepsprocedure slechts op respectievelijk doelmatigheid en rechtmatigheid of alleen rechtmatigheid wordt getoetst, toetst men in het klachtrecht het handelen van het bestuursorgaan aan behoorlijkheidsnormen. De vraag wordt gesteld of het betreffende bestuursorgaan zich ten opzichte van de klager behoorlijk heeft gedragen. Deze toetsing is gegrond op het recht van petitie en toetst niet alleen aan rechtmatigheidsaspecten²⁷. De procedure is, zoals eerder ook al gesteld, gescheiden in een in- en een extern traject waarbij de interne procedure de verplichte voorprocedure is voor de externe procedure bij (meestal) de Nationale Ombudsman²⁸. De conclusie van een in- of externe klachtinstantie dat er onbehoorlijk is gehandeld betekent niet automatisch dat er tevens onrechtmatig is gehandeld. De klachtenprocedure resulteert dan ook niet in een rechtens bindende uitspraak. De inhoudelijke beslissing over een klacht is een feitelijke handeling die voor geen van beide partijen verbintenissen tot stand brengt. Wel kan het een steun in de rug zijn voor de klager die, naast de klachtprocedure, een civiele procedure heeft aangespannen of kan een dergelijke klacht voor het bestuursorgaan aanleiding zijn haar beslissing te wijzigen in een voor de klager gunstiger besluit.

In de derde evaluatie van de Awb is uitgebreid ingegaan op het klachtrecht en de effecten ervan op de organisatie van de bestuursorganen. De evaluatie-commissie was “blij verrast” over de mate waarin het klachtrecht is omarmd en geregeld binnen de verschillende onderzochte bestuursorganen. Hoewel nog niet alles binnen de daarvoor gestelde termijnen

²⁵ Kamerstukken II 2004/05, 25 837, nr. 3, p. 17.

²⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 13.

²⁷ Kamerstukken II 1997/1998, 25 837, nr. 3, p. 5.

werd afgehandeld blijkt dat er groeiende aandacht voor is. De evaluatiecommissie dicht het klachtrecht een drietal functies toe:

- de genoegdoeningsfunctie, waarbij door het aanbieden van excuses, een kleine attentie of financiële compensatie de onheuse bejegening wordt gecompenseerd,
- de legitimeitsfunctie, het aanbieden van een zorgvuldige klachtenprocedure kan worden beschouwd als een kwestie van bestuurlijke betamelijkheid waarmee invulling wordt gegeven aan de fundamentele rechtsbeginselen,
- de leerfunctie, het uiten van een klacht door de burger kan bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van het handelen van een bestuursorgaan²⁹.

Helaas heeft de evaluatiecommissie geen onderzoek gedaan naar het effect van het klachtrecht en in hoeverre klagen “zin” heeft.

2.3.5. Schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn bestuursrechter

De bestuursrechters hebben termijnen waar binnen een bestuursrechtelijk geding moet worden afgewikkeld. Bij overschrijding daarvan heeft de betrokken appellant, of hij nu het gelijk aan zijn kant heeft of niet, recht op een schadevergoeding van 500 euro per halfjaar van de overschrijding of een deel daarvan. Het leerstuk mag niet ambtshalve worden toegepast³⁰. Op de termijnoverschrijding moet dus een beroep worden gedaan. De termijnen bedragen echter voor de Afdeling voor de Bestuursrechtspraak maximaal vijf jaar en voor de Centrale Raad van Beroep vier jaar. Is er sprake van een geschil dat na bezwaar in eerste en enige aanleg voorligt, dan zijn de termijnen korter, maar bedragen ze nog steeds jaren (minimaal 2)³¹. Op het versnellen van besluitvormingsprocedure heeft deze regeling dan ook geen invloed.

2.3.6. Bestuursrechter voorziet zelf in de zaak

In paragraaf 2.3.2. constateerde ik al dat artikel 6:2 Awb beoogt dat er voor de rechter ruimte moet zijn om, naast de conclusie dat een besluit niet tijdig is genomen, de zaak inhoudelijk te beoordelen. Tevens stelde ik dat daar geen gebruik (meer) van wordt gemaakt. Naar mijn mening is dat erg jammer, aangezien bestuursorganen er alles aan zullen doen om te voorkomen dat de rechter hun plaats gaat innemen in de besluitvorming. Het zou een flinke

²⁸ Artikel 9:20 eerste lid Awb.

²⁹ WODC 2007, p. 7-8.

³⁰ ABRvS, 16 december 2009, JB 2010, 32.

stimulans zijn voor bestuursorganen om voortaan zelf tijdig te beslissen.

Binnerts en Dankbaar constateren wel dat de rechter sinds 2009 ruimhartiger is geworden in het toepassen van middelen ter bevordering van de finale geschilbeslechting. De rechter is bevoegd de rechtsgevolgen van een door hem vernietigd besluit geheel of gedeeltelijk in stand te laten. Indien het bestuursorgaan vasthoudt aan het besluit, het besluit opnieuw motiveert en de andere partij zich daarover kan uitlaten, kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen (gedeeltelijk) in stand te laten. Daarbij is beslissend of de inhoud van de nieuwe motivering de rechterlijke toets kan doorstaan³². Overigens concluderen Binnerts en Dankbaar ook dat er wel grenzen zijn aan deze rechterlijke vrijheid³³. Het besluit mag niet strijdig zijn met andere (procedurele) vereisten die aan het besluit ten grondslag moeten liggen zoals een gewijzigd bestemmingplan of voorafgaande goedkeuring van een andere partij.

Als het bestreden besluit vernietigd wordt en ook de gevolgen niet in stand worden gelaten rijst de vraag in hoeverre de rechter dan nog steeds zelf in de zaak kan voorzien. Dit behoort volgens literatuur en jurisprudentie tot de mogelijkheden en zoals eerder gesteld blijkt uit de memorie van toelichting van de Awb dat dit zelfs de bedoeling van de wetgever is geweest. Het kan zowel gaan om negatieve besluiten als om positieve besluiten. De rechter kan bijvoorbeeld alsnog een vergunning weigeren of een bezwaar ongegrond verklaren, maar de rechter kan ook besluiten dat bijvoorbeeld omstreden verzekeringspenningen tóch moeten worden uitbetaald³⁴. Zeer recent is er nog een uitspraak gedaan door de Centrale Raad van Beroep, waarin wordt gesteld: *“De Raad dient aansluitend te bezien welk vervolg aan deze uitkomst wordt gegeven. Daarbij stelt de Raad voorop, dat de bestuursrechter bij een (te verwachten) vernietiging van een besluit op kenbare wijze de mogelijkheden tot definitieve beslechting van het geschil behoort te onderzoeken. Dit houdt in, dat de bestuursrechter eerst dient na te gaan of de rechtsgevolgen van een te vernietigen besluit in stand kunnen worden gelaten dan wel of hij zelf in de zaak kan voorzien. Ligt een van deze mogelijkheden redelijkerwijs niet binnen bereik, dan dient de bestuursrechter na te gaan of een - formele dan wel informele - bestuurlijke lus een reële mogelijkheid is.”*³⁵

Het zelf in de zaak voorzien heeft zich de laatste jaren uitgebreid. Werd dit vroeger

³¹ Binnerts en Dankbaar 2011, p. 38.

³² ABRvS, 12 augustus 2009, AB 2009, 368.

³³ Binnerts en Dankbaar 2011, p. 40.

³⁴ CRvB, 24 september 2008, AB 2009, 281.

³⁵ CRvB, 3 november 2010, AB 2011, 243.

beperkt tot die gevallen waarin rechte nog slechts één uitspraak mogelijk was, momenteel verruimt men deze mogelijkheid door ook zelf in de zaak te voorzien als er meerdere opties zijn³⁶. Ook aan dit fenomeen zitten echter de nodige grenzen. Wordt positief besloten dan dient ook rekening gehouden te worden met gebruikelijk te stellen voorwaarden, de rechter zal zich bewust moeten zijn van het risico dat hierin zaken over het hoofd worden gezien.

Als het zelf afdoen door de rechter niet mogelijk blijkt te zijn, dan is er tegenwoordig ook de mogelijkheid van de bestuurlijke lus. De rechtbank stelt dan in een tussenuitspraak een gebrek vast en stelt het bestuursorgaan in de gelegenheid om dit in een nieuw besluit binnen een bepaalde termijn te herstellen, waarna dit nieuwe besluit de inzet van het geding wordt. Dit wordt in allerlei situaties toegepast. De vraag is echter of dit betekent dat er sprake is van een volledig nieuwe procedure, waardoor opnieuw alle rechtsmiddelen openstaan (en benut dienen te worden). Ik ben van mening dat dit niet het geval is, immers, daarmee wordt de procedure in zijn geheel over gedaan en ontnemt dit de snelheid aan het proces, die nu juist met de bestuurlijke lus wordt beoogt. Schlössels stelt dat de bestuurlijke lus voorziet in een behoefte³⁷.

2.4. Rechtsbescherming op grond van het civiele recht

Ingevolge het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek³⁸, is een partij die schade veroorzaakt gehouden deze schade te vergoeden aan de partij die schade lijdt. Deze zogenaamde wettelijke aansprakelijkheid kan op meerdere gronden ontstaan, waarvan er één relevant is voor deze scriptie, de onrechtmatige daad³⁹. Onrechtmatige daad vloeit voort uit artikel 6:162 BW, dat een aantal strikte vereisten stelt voordat daadwerkelijk sprake kan zijn van onrechtmatige daad.

Als het feit dat een besluit niet-tijdig wordt genomen schade veroorzaakt bij de belanghebbende van dat besluit is het mogelijk om het bestuursorgaan voor de aldus ontstane schade aansprakelijk te stellen. Men zal zich dan moeten beroepen op “onrechtmatige daad”. Daarvoor dient ten eerste aangetoond te worden dat de omstandigheden van het geval voldoen aan de criteria gesteld in art 6:162 BW. Dit artikel vereist dat er minimaal sprake is

³⁶ ABRvS, 14 april 2010, LJN BM1041.

³⁷ Schlössels 2011, p. 2.

³⁸ Boek 6, titel 3.

³⁹ Het bestuursrecht kent de rechtsfiguur “nadeelcompensatie” die gemakkelijk te verwarren is met “onrechtmatige daad”. Deze rechtsfiguur is echter niet relevant voor deze casus aangezien deze in het

van:

- Een onrechtmatige daad; een handelen of nalaten dat wettelijk verboden is dan wel in het maatschappelijk verkeer als onbehoorlijk wordt gekwalificeerd.
- Toerekening aan de dader; de onrechtmatige daad is aan de dader toe te rekenen als de daad te wijten is aan zijn schuld dan wel aan een oorzaak die krachtens de wet of de in het maatschappelijk verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.
- Schade; de benadeelde zal moeten aantonen dat er schade is en wat de omvang van de schade is.
- Causaal verband; er dient een oorzakelijk verband te bestaan tussen de onrechtmatige daad en de schade. Met andere woorden, de schade moet door het onrechtmatig handelen (of nalaten) zijn veroorzaakt.

Ontbreekt één van bovenstaande vereisten dan is er geen sprake van onrechtmatige daad en is er dus geen recht op schadevergoeding uit hoofde van onrechtmatige daad. Voldoet het niet-tijdig beslissen aan bovenstaande vereisten, dan kan men zich, ook ingeval van niet-tijdig beslissen door een bestuursorgaan, beroepen op “onrechtmatige daad”.

Het feit dat een wettelijke beslistermijn is overschreden en (kennelijk) geen opschorting heeft plaatsgevonden toont naar mijn mening aan dat er sprake is van onrechtmatig handelen. Toerekening zal wat lastiger aan te tonen zijn, aangezien daarvoor inzage moet worden verkregen in het dossier van de aanvraag. Dit is echter niet onmogelijk en indien het bestuursorgaan iets te verwijten valt is er sprake van een toerekenbare onrechtmatige daad. Schade zal in veel gevallen van niet-tijdig beslissen niet aan te tonen zijn, in andere gevallen wel. Of er sprake is van causaal verband zal op basis van de omstandigheden van het geval moeten worden gezien.

2.5. Rechtsbescherming op grond van bestaande regelingen

Op grond van bestaande regelingen zou er sprake moeten zijn van voldoende rechtsbescherming, maar in de praktijk blijkt dit niet het geval. Hoewel meerdere wegen openstaan blijken, zoals ik in dit hoofdstuk heb weergegeven, burgers en bedrijven hier onvoldoende gebruik van te maken. Procedurele en praktische bezwaren weerhouden hen daarvan. Uit diverse onderzoeken en evaluaties die vele jaren achtereen zijn gedaan is steeds weer geconcludeerd dat het met het tijdig beslissen op aanvragen van burgers en bedrijven

leven is geroepen voor het compenseren van schade veroorzaakt door rechtmatig overheidshandelen.

door overheidsorganen slecht is gesteld. Dit vormt aanleiding voor maatregelen op juridisch niveau.

Het niet-tijdig nemen van een besluit is onrechtmatig overheidshandelen.

Hoofdstuk 3 – Aanleiding tot de wetsvoorstellen

Er zijn, voorafgaand aan de invoering van de Wet Dwangsom, meerdere aanbevelingen gedaan door enkele Hoge Colleges van Staat zoals de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer. Ook zijn aanbevelingen gedaan door de commissies voor evaluatie van de Awb⁴⁰. Aan de hand van deze aanbevelingen zijn diverse organisatorische maatregelen getroffen om bestuursorganen te bewegen sneller tot besluiten te komen. Veel van deze maatregelen zijn voortgekomen uit het Actieprogramma andere overheid, geformuleerd in 2003 door het Kabinet Balkenende II. Het Actieprogramma bevat voornamelijk organisatorische maatregelen die zouden moeten leiden tot een oplossing van het probleem. De Wet Dwangsom is één van de juridische maatregelen die is getroffen naar aanleiding van de aanbevelingen.

3.1. Nationale Ombudsman

De “strijd” van de Nationale Ombudsman tegen traag beslissende overheidsorganen stamt van lang geleden. Deze strijd tekent zich voornamelijk af rond het onderwerp “Burgerbrieven” waaronder de Nationale Ombudsman niet alleen reguliere correspondentie verstaat, maar tevens de afhandeling van bezwaarschriften. Al sinds het bestaan van de Nationale Ombudsman is het één van de belangrijkste gronden voor de klachten die door de Nationale Ombudsman worden ontvangen. Er is de Nationale Ombudsman dan ook veel aan gelegen om de problemen op te lossen.

3.1.1. Onderzoeken en rapportages

Het eerste onderzoek van de Nationale Ombudsman naar de voortvarendheid waarmee bestuursorganen burgerzaken afhandelen is al in 1989 uitgevoerd. In 2003 werd opnieuw een onderzoek ingesteld, naar aanleiding waarvan momenteel nog steeds acties lopen ter verbetering van de afhandeling van burgerbrieven.

De Nationale Ombudsman toetst gedurende de onderzoeken op: *“De behandelingsduur van aanvragen, bezwaarschriften, klaagschriften en andere brieven of elektronisch toegezonden berichten van burgers door de ministeries en hun diensten, alsmede de wijze waarop de ministeries en hun diensten betrokkenen tussentijds informeren indien de afhandeling van aanvraag, bezwaarschrift, klaagschrift, andere brief of elektronisch*

*toegezonden bericht niet direct mogelijk is*⁴¹. Men kijkt dus zowel naar de termijn waarop correspondentie wordt afgehandeld als naar de mate van informatieverstrekking richting de burger over het proces gedurende het proces. De inhoudelijke kwaliteit van de correspondentie naar de burger wordt door de Nationale Ombudsman niet getoetst.

De Nationale Ombudsman benadrukt in haar rapportages het belang van voortvarendheid. Het is niet alleen in het belang van de burger dat voortvarend op verzoeken wordt gereageerd, het is ook in het belang van het bestuursorgaan zelf. Buiten afnemend vertrouwen van de burger neemt ook afhandeling van aanmaningen en klachten van de wachtende burger onevenredig veel tijd in beslag.

3.1.2. Aanbevelingen en uitvoering

De algemene conclusie van het onderzoek uit 2003 is bemoedigend. De Nationale Ombudsman concludeert dat over het algemeen aanvragen voldoende voortvarend worden afgehandeld. Knelpunten zitten met name bij de behandeling van aanvragen in het kader van de Wob⁴², de afhandeling van bezwaarschriften en de afhandeling van klaagschriften. De Nationale Ombudsman pleit voor het onder de loep nemen van de reële haalbaarheid van de verschillende beslistermijnen, voor tussentijdse informatievoorziening aan de aanvrager, voor heldere instructies voor afhandeling van e-mailverkeer en voor een afdoend voortgangsbewakingssysteem.

Al in 1989 doet de Nationale Ombudsman de aanbeveling om burgers, indien afhandeling niet binnen 2-3 weken kon geschieden, een zogenaamd behandelingsbericht te sturen ten teken dat men doende is zaken af te handelen en met de vermelding wanneer de verzoeker kan verwachten dat het is afgehandeld. In 2003 blijkt dat aan deze aanbeveling nog steeds niet of niet voldoende gevolg is gegeven. Burgers blijven nog steeds té vaak in het ongewisse over de voortgang van hun aanvraag.

In 2005 onderzoekt de Nationale Ombudsman in een tussenevaluatie⁴³ of en zo ja, in hoeverre, de aanbevelingen de overheid hebben aangezet tot actie om verbeteringen te bewerkstelligen. Ministers hebben de aanbevelingen omarmd, zo blijkt uit het onderzoek.

⁴⁰ Deze evaluaties zijn voorgeschreven bij de invoering van de Awb. Om de paar jaar onderzoekt een speciaal daarvoor aangestelde commissie de uitvoering van enkele onderwerpen die in de Awb zijn geregeld.

⁴¹ Nationale Ombudsman 2003-325, p. 4.

⁴² De Wet openbaarheid bestuur, aanvragen in het kader van deze wet kennen een beslistermijn van 2 weken.

⁴³ Nationale Ombudsman 2005-250.

Tevens constateert de Nationale Ombudsman een “cultuuromslag”. Desondanks zijn er op vrijwel alle ministeries nog wel verbeterpunten te ontdekken en behoort vooral tijdige afhandeling van bezwaarschriften tot de hardnekkige knelpunten. Omdat op dat moment nog vele activiteiten ondernomen werden ter verdere verbetering blijft het vanuit de Nationale Ombudsman bij de aanbeveling om toch vooral door te gaan op de ingeslagen weg.

Het tweede evaluatieonderzoek van de Nationale Ombudsman uit 2008 heeft de veelzeggende titel “Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker”⁴⁴ gekregen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de afhandeling van correspondentie in 2007 over de gehele linie nog steeds niet volledig op orde is. Het is ook nog steeds de tijdige behandeling van bezwaarschriften waar zich de grootste problemen voordoen. In zijn totaliteit is er wel nog steeds sprake van een vooruitgang. Na 5 jaren echter had de behandeling van Wob verzoeken en afhandeling van bezwaarschriften veel verder verbeterd moeten zijn.

Naar aanleiding van de meest recente evaluatie in 2008 doet de Nationale Ombudsman verschillende nieuwe aanbevelingen. Samenwerking en een meer Rijksbrede aanpak kan volgens de Nationale Ombudsman één van de oplossingen zijn. Verder acht de Nationale Ombudsman een minder juridische aanpak van de afhandeling van bezwaarschriften, waarbij beter wordt gecommuniceerd, een reële optie voor het terugdringen van de achterstanden op dat vlak. Vaker bellen in plaats van schrijven, het benutten van de mogelijkheden van mediation en letten op helder taalgebruik zijn zaken die kunnen helpen bij een snellere afhandeling van zaken. *“Onderzoek wijst uit dat met rechtstreekse mondelinge communicatie in 40% tot 60% van alle gevallen een directe en praktische oplossing mogelijk is, zonder de inzet van zware en tijdrovende procedurele middelen als bezwaar en klachtbehandeling”*, aldus de Nationale Ombudsman.

In de loop der jaren heeft de Nationale Ombudsman in meerdere, meer specifieke, onderzoeken geconstateerd dat tijdigheid bij veel bestuursorganen nog steeds een probleem is⁴⁵.

3.2. Algemene Rekenkamer

3.2.1. Onderzoek en rapportage

In 2004 presenteert de Algemene Rekenkamer haar onderzoek “Beslistermijnen, waar blijft de tijd?” waarmee de Algemene Rekenkamer een bijdrage wil leveren aan de kwaliteit van

⁴⁴ Nationale Ombudsman 2008-250.

wetgeving betreffende realistische en passende beslistermijnen en aan een betere naleving van deze termijnen⁴⁶. In dit onderzoek concludeert men dat er in veel te veel gevallen sprake is van overschrijding van de beslistermijnen en dat bestuursorganen bovendien vaak geen rechtmatige argumenten hebben ter onderbouwing van de termijnoverschrijding. Ministeries hebben daarenboven niet genoeg inzicht in het behandelproces, onvoldoende sturing gegeven en onvoldoende middelen beschikbaar gesteld om te voorzien in een systeem voor niet-handmatige voortgangsbewaking van de verschillende processen.

De Algemene Rekenkamer doet een flink aantal aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Het vergroten van de aandacht voor beslistermijnen in het wetgevingsproces en het vooraf toetsen van de nieuwe beslistermijn aan de criteria “realistisch” en “passend”.
- Het vergroten van het inzicht in het behandelproces en het verscherpen van de voortgangsbewaking.
- Politiek toezicht op het halen van beslistermijnen, als onderdeel van de kwaliteitscontrole op de te nemen beslissing. Indien nodig moet de politiek actie van bestuursorganen verlangen.
- Prioriteit geven aan het halen van de beslistermijn.
- Inrichten van het proces rekeninghoudend met piekbelasting.
- Betere communicatie met de aanvrager of bezwaarde.
- Faciliteren van ICT-ondersteuning voor structurele voortgangsbewaking.

Van een aantal aanbevelingen uit het rapport van 2004 zegt het kabinet toe deze te zullen uitvoeren. Enkel werden al aangepakt door de uitvoering die gegeven werd aan het Actieprogramma. Eén daarvan is het feit dat de communicatie met de burger over de voortgang van het proces kan worden verbeterd.

In de terugblik van de Algemene Rekenkamer uit 2009⁴⁷, waarin men de mate van uitvoering van deze toezeggingen onderzoekt, is op de uitvoering van deze laatste aanbeveling helaas geen onderzoek verricht. Algemene conclusie van het onderzoek uit 2009 is dat een aantal aanbevelingen is opgevolgd, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een versnelling van de besluitvorming bij bestuursorganen. *“De tijdige behandeling van bezwaarschriften is over de gehele linie nog steeds een ernstig knelpunt. Sommige ministeries doen het beter en andere*

⁴⁵ Nationale Ombudsman 2007-015, 2009-025 en 2010-015.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2004/05, 29 495, nr. 1.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 29 495, nr. 4.

*juist slechter dan in 2003. Het kabinet heeft zijn ambities op dit punt niet volledig waargemaakt*⁴⁸.

3.2.2. Uitvoering

Uit de rapportage uit 2009 blijkt dat de Algemene Rekenkamer veel waarde hecht aan de invoering van de Wet Dwangsom. De mate waarin het kabinet betrokken is wordt mede opgehangen aan de voortgang van de invoering van de Wet dwangsom. Dit proces blijkt na de toegenomen aandacht voor tijdig beslissen in een stroomversnelling te zijn gekomen.

Er is ook actie ondernomen op het vergunningstelsel en de mate waarin deze zich leent voor invoering van de “lex silencio”⁴⁹, waarbij een niet-tijdig genomen besluit van rechtswege een positieve of negatieve beslissing tot gevolg heeft. Een 24-tal vergunningstelsels leent zich voor dit fenomeen, hetgeen direct ten uitvoer is gebracht. Voor een 21-tal stelsels is de “lex silencio” al in een eerder stadium ingevoerd.

Men heeft ook aanbevolen dat de IND⁵⁰ zich gaat richten op organisatorische veranderingen naar het voorbeeld van de SVB⁵¹. De IND kampt op dat moment met voortdurende, schrikbarende grote achterstanden. Deze aanbeveling is uitgevoerd en heeft geleid tot het wegwerken van de achterstanden en een opmerkelijke verbetering van het proces. Ook concludeert men dat de telefonische dienstverlening en de klantvriendelijke houding van het personeel van de IND is verbeterd.

Meest opmerkelijk is de constatering dat de mogelijkheden die ICT biedt om niet-handmatige en structurele voortgangsbewaking te realiseren nog steeds niet zijn benut. Zonder een afdoende voortgangsbewakingssysteem is het onder controle houden van een dergelijke werkstroom haast ondoenlijk. Uit eigen ervaring moet ik constateren dat de beschikbare bestuurlijke informatie betreffende dit proces binnen meerdere bestuursorganen nog steeds uitermate minimaal te noemen is.

De Algemene Rekenkamer doet in 2004 ook aanbevelingen aan de wetgever. Nieuw te bepalen beslistermijnen, afwijkend van die in de Awb, dienen voortaan beter onderbouwd te worden en te worden getoetst aan de criteria “realistisch” en “passend”. Met de invoering van de Wet Dwangsom zijn alle beslistermijnen door middel van een zogenaamde “rijksbrede schouw” onder de loep genomen⁵². Enkele termijnen die als knellend werden ervaren zijn,

⁴⁸ Kamerstukken II, 2009/10, 29 495, nr. 4.

⁴⁹ Zie ook paragraaf 6.2.

⁵⁰ Immigratie en Naturalisatie Dienst.

⁵¹ Sociale Verzekeringsbank.

⁵² Kamerstukken I, 2006/07, 29 934, nr. B, p. 2.

gemotiveerd, verlengd. De Algemene Rekenkamer waardeert het feit dat wordt gemotiveerd, maar vindt de onderbouwingen inhoudelijk onvoldoende. Men mist met name de motivering waarom de nieuwe termijnen “passend” zouden zijn. De vraag is dus of het oprekken van de termijnen zowel de overheid als de burger past. Deze mening van de Algemene Rekenkamer deelt de verantwoordelijk minister (bij monde van de staatssecretaris) overigens niet, evenals de Vice President van de Raad van State.

3.3. Commissie Evaluatie Awb

In artikel 11:1, eerste lid van de Awb wordt aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een periodieke evaluatie van de toepassing van deze wet opgedragen. Deze evaluatie dient iedere vijf jaar plaats te vinden⁵³. In 1996 verscheen het rapport van de eerste evaluatie⁵⁴. Naleving van de beslistermijnen is één van de zaken die in dit onderzoek onder de loep is genomen. In 2001 heeft de commissie Boukema een tweede evaluatie onderzoek uitgevoerd⁵⁵ waarin ook aandacht uitgaat naar de tijdigheid van besluitvorming. In 2006 heeft de Commissie Evaluatie Awb III onderzoek gedaan naar een aantal onderwerpen uit de Awb, waaronder de correcte afhandeling van klaagschriften⁵⁶.

3.3.1. De eerste evaluatie (1996)

De eerste evaluatie van de Awb volgt drie jaren na invoering ervan. De commissie die deze evaluatie heeft uitgevoerd maakt dan ook een voorbehoud ten aanzien van de resultaten. *“Deze geven nog slechts een beperkt en zeer voorlopig beeld”*, aldus de commissie. De invoering van de wet en de werkzaamheden die met het invoeringsproces gepaard gaan, hebben de bevindingen van deze eerste evaluatie ongetwijfeld beïnvloed, aldus de commissie.

In de eerste evaluatie valt desalniettemin op dat op dat moment, althans bij financiële beschikkingen, in de primaire fase vrijwel altijd de beslistermijnen worden nageleefd, terwijl dit bij bezwaarschriften juist een groot probleem vormt. Ook de tussentijdse informatievoorziening naar de aanvrager verloopt in de primaire fase goed. In de bezwaarfase wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om beslistermijnen te verlengen en belanghebbenden daarover te informeren. De oorzaak van de overschrijdingen wordt door

⁵³ De eerste evaluatie dient drie jaren na invoering van de Awb plaats te vinden.

⁵⁴ Commissie Evaluatie Awb 1996.

⁵⁵ Commissie Evaluatie Awb II 2001.

⁵⁶ Commissie Evaluatie Awb III 2007.

de onderzoekers vooral gezocht in organisatorische redenen⁵⁷. De eerste evaluatiecommissie doet de aanbeveling om, waar mogelijk en nodig, externe bezwaarcommissies in het leven te roepen. Zij blijken veelal voor de burger acceptabele beslissingen te nemen, aangezien het aantal beroepsprocedures na een dergelijke bezwaarprocedure aanmerkelijk lager ligt dan na een gebruikelijke bezwaarprocedure. Tevens doen zij in de jaarverslagen die zij gewoon zijn uit te brengen, aanbevelingen om het proces te verbeteren. Overigens staan de procedures met externe bezwaarcommissies er niet om bekend snel afgehandeld te zijn, dus dat is een complicerende factor. Een verlenging van beslistermijnen acht de Commissie thans niet opportuun, dus ook niet in die gevallen waar sprake is van een externe bezwaarschriftencommissie.

3.3.2. De tweede evaluatie (2001)

Uit deze evaluatie blijkt wederom dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijdt. De informatievoorziening richting de burger is eveneens slecht, verdagingsbesluiten worden niet stelselmatig genomen⁵⁸. Men concludeert dat de mogelijkheid van beroep wegens niet tijdig beslissen⁵⁹ geen effectief rechtsmiddel tegen deze termijnoverschrijdingen biedt en nodeloos omslachtig is. Om dit op te lossen bevelen de onderzoekers aan om een zelfstandige voorziening te creëren bij de president van de rechtbank tegen niet-tijdig beslissen op een aanvraag, op een bezwaarschrift of tegen het niet-tijdig nemen van een beslissing na een rechterlijke uitspraak. De regering nam deze aanbeveling niet over. Men wijst tevens op het belang van een effectief systeem van voortgangsbewaking, op dat moment nog niet voorhanden.

Er wordt, mijns inziens terecht, benadrukt dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bestuursorganen is, om deugdelijke organisatorische voorzieningen te treffen om tijdige besluitvorming te waarborgen.

Tevens wordt gewezen op de toepasselijkheid van de in artikel 6 EVRM neergelegde eis

⁵⁷ De Commissie wijst op het feit dat de bezwaarschriftprocedure is ingevoerd om een zeefwerking te creëren, er zouden daardoor minder beroepsprocedures worden aangespannen, hetgeen de snelheid van de besluitvormingsprocedure zou toenemen. Hoewel de beslistermijnen die aan de afhandeling van bezwaarschriften door bestuursorganen is gekoppeld veelvuldig in ernstige mate wordt overschreden is er nog altijd sprake van een verbetering van de situatie ten opzichte van de periode vóór invoering van de bezwaarprocedure.

⁵⁸ Commissie Evaluatie Awb II 2001, p. 20.

⁵⁹ Artikel 6:2 Awb.

van berechting binnen een redelijke termijn, voor zover het de beroepsprocedure bij de bestuursrechter betreft.

3.3.3. De derde evaluatie (2007)

De commissie evaluatie Awb III heeft niet zozeer onderzoek gedaan naar de tijdigheid van beslissingen in zijn algemeenheid maar heeft zich specifiek gericht op de afhandeling van klaagschriften bij verschillende bestuursorganen. Dit onderzoek laat onder meer zien dat veel bestuursorganen moeite hebben met het halen van de termijnen voor klachtenbehandeling. Opvallend is echter dat er ook bestuursorganen zijn met relatief veel klachten die de termijnen betrekkelijk eenvoudig halen. De oplossing lijkt te liggen op het organisatorische vlak, aangezien de beter presterende bestuursorganen de klachtbehandeling vaak hebben georganiseerd in een stafafdeling of bij een klachtadviesinstantie. Ook de personeelsomvang van het bestuursorgaan lijkt van invloed te zijn op de kwaliteit van de klachtbehandeling, aldus de commissie in haar eindrapport.

Tevens blijken er grote verschillen in de belangstelling voor het onderwerp tijdigheid tussen het hogere en het lagere management. Waar bestuurders vaak geïnteresseerd zijn, blijkt slechts een klein percentage van de leidinggevenden betrokkenheid bij de klachtafhandeling aan de dag te leggen. Vooral klachtbehandelaars bij waterschappen, ministeriële diensten en zelfstandige bestuursorganen zijn van mening dat de ambtelijke leiding hen niet serieus neemt. Hoe groter de organisatie, hoe minder vaak de informant weet welk belang het ambtelijk management aan zijn functie hecht.

Verder gaan ministeries verschillend met klachten om en is de kwaliteit van de klachtenbehandeling niet bij alle bestuursorganen op orde. Niet alle bestuursorganen slagen er in te leren van klachten. Belangrijkste probleem is vaak het ontbreken van de juiste organisatiecultuur, namelijk één die gericht is op de verbetering van de dienstverlening.

3.4. Ondernomen actie overheid

Op 1 december 2003 introduceerde de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties de visie en het actieprogramma tot modernisering van de overheid genaamd “Andere overheid”⁶⁰. De visie omschrijft de status quo van de verhoudingen tussen de overheid en de burger en de problemen die zich daarbij voordoen. Tevens wordt in de visie

aangegeven aan welke eisen een moderne overheid zou moeten voldoen. Kern van deze visie is de vermindering van interventie door de overheid, een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en het meer zelfredzaam maken van de burgers en bedrijven. Het actieprogramma bevat activiteiten die nader uitgewerkt dienen te worden door verschillende overheidsorganen. Het actieprogramma schrijft voornamelijk organisatorische maatregelen voor.

3.4.1. Actieprogramma andere overheid

Dit actieprogramma kent een viertal actielijnen: verbetering van de dienstverlening, vermindering van de regeldruk, betere en efficiëntere organisatie van de overheid en het vernieuwen van de relatie met gemeente en provincie. Relevant voor dit betoog is de ambitie om te komen tot een verbetering van de dienstverlening. De burger mag kwalitatief hoogwaardige dienstverlening eisen. Misbruik van voorzieningen en “calculerend burgerschap” zal echter krachtig worden aangepakt.

De ambitie wordt geuit dat op vragen, verzoeken en klachten van burgers en bedrijven aan de overheid voortaan snel moet worden gereageerd. De correspondentie met burgers en bedrijven moet beter, onder verwijzing naar de vele aanbevelingen die de Nationale Ombudsman op dit vlak heeft gedaan. Een veel gehoorde klacht is, zoals hiervoor ook al gesteld, niet alleen dat te traag gereageerd wordt door overheidsinstanties, maar ook dat er onvoldoende tussentijdse informatie wordt verstrekt over de voortgang van de behandeling. In het Actieprogramma wordt iedere minister opgedragen om binnen de kabinetsperiode (dus uiterlijk 2007) de maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de wettelijke eisen. *“Hiervoor moeten, indien nodig, organisatorische veranderingen worden doorgevoerd”*⁶¹. Dit actieprogramma heeft geleid tot zeer uiteenlopende departementale verbeteracties. Voor de interdepartementale coördinatie zijn twee interdepartementale groepen ingericht. De interdepartementale groep burgerbrieven en de werkgroep bezwaarschriften.

3.4.2. Menukaart bezwaarschriften

In 2007 komt de werkgroep bezwaarschriften met de zogenaamde “menukaart

⁶⁰ Alles met betrekking tot de modernisering van de overheid werd vastgelegd in dossiernummer 29 362 (Kamerstukken II 2003/04, 29 362).

⁶¹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 1, p. 11 en 12.

bezwaarschriften”⁶² waarin men praktijkervaringen beschrijft die hebben geleid tot goede resultaten. Ook doet men aanbevelingen voor verbetering van de verschillende bezwaarprocessen binnen de rijksoverheid. Met respect voor de departementale verschillen worden door middel van deze menukaart praktijkgerichte oplossingen gedeeld.

In de menukaart worden preventieve maatregelen voorgesteld zoals het invoeren van een toets op de uitvoerbaarheid van de in te voeren maatregel, extra alertheid op de kwaliteit van het primaire besluit. Communicatie met de burger is in ieder fase van nut. Het kan helderheid scheppen naar de burger over beweegredenen in de primaire fase, over of een eventueel bezwaar kansrijk is en in de bezwaarfase kan het leiden tot een sneller en beter geaccepteerd besluit. Ook worden organisatorische aanbevelingen gedaan zoals samenwerking tussen departementen en beter gebruik van de mogelijkheden van ICT.

3.4.3. Actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten

Op 28 mei 2004 komt de Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, zoals aangekondigd in het Actieprogramma andere overheid, met het actieplan professioneel omgaan met brieven en elektronische berichten. Het doel van dit actieplan is verbetering aan te brengen in de voortvarendheid waarmee brieven en elektronische berichten door de rijksoverheid worden afgehandeld. Hierbij neemt men als uitgangspunt dat de wettelijke termijnen haalbaar zijn, tenzij komt vast te staan dat deze termijnen ook onder optimale omstandigheden niet haalbaar zijn. Tevens gaat het kabinet uit van de haalbaarheid van de aanvullende normen van de Nationale ombudsman voor deze categorieën van correspondentie, zoals door de Nationale ombudsman uiteengezet in onderdeel I van zijn rapport⁶³. Het kabinet wil de werking van dit actieplan niet beperken tot de organen van de rijksoverheid, maar betreft ook uitvoeringsinstellingen, IPO, VNG, UvW⁶⁴ en private organisaties met een publieke taak bij de uitvoering ervan. *“Een overheid die haar burgers serieus neemt, geeft prioriteit aan contacten met burgers, bedrijven en andere maatschappelijke instellingen en zal er alles aan doen om betrouwbaar en professioneel te handelen”*, aldus het actieplan. Het actieplan stelt daarnaast voor voorzieningen te treffen die een zorgvuldige procedure bij dreigende termijnoverschrijdingen waarborgen en wil bezien in

⁶² Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 122.

⁶³ In zijn rapport “Burgerbrieven” heeft de Nationale Ombudsman een algemeen normenkader geschetst waaraan schriftelijke communicatie door overheden zou moeten voldoen. (Nationale Ombudsman 2003, 2003-325, p. 5-16).

⁶⁴ Interprovinciaal Overleg, Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen.

hoeverre meer uitgebreide invoering van de “lex silencio positivo”⁶⁵ haalbaar is.

De plannen verwoorden een aantal ambities. Deze ambities betreffen onder meer afspraken “meer dan” nakomen, het beter benutten van de ICT mogelijkheden en het werken met voorlopige beschikkingen.

Met het uitspreken van de ambitie om afspraken meer dan na te komen ambieert men feitelijk om in het nakomen van afspraken boven verwachting te presteren. Juist in een situatie waarin de burger weinig tevreden is over de dienstverlening van de overheid kan het boven verwachting presteren een snelle verbetering van het imago van de overheid op dit vlak genereren, zo is mijn mening. Waar voorheen beslistermijnen vooral gezien werden als “in elk geval te benutten tijd” moet nu met de grootst mogelijke spoed een inhoudelijk juiste beslissing worden genomen. Men ziet mogelijkheden in de verbetering van de ICT en onderzoekt of het mogelijk is om de procesgang van de aanvraag voor de burger digitaal in beeld te brengen. Ook kunnen websites veel meer vraaggericht worden ingericht. Voorlopige beschikkingen kunnen, vooral ingeval van financiële beschikkingen, een uitkomst bieden. Er moet dan wel worden voorkomen dat de definitieve beschikking te lang op zich laat wachten en daardoor een te lange periode van onzekerheid bestaat.

3.5. Effect

De basis van de activiteiten die door de overheid zijn ondernomen wordt gevormd door het Actieprogramma andere overheid. De opzet van dit plan is ingegeven door de constatering dat er in de loop der jaren zoveel regels en wetten zijn geformuleerd dat handhaving daarvan niet meer redelijkerwijs mogelijk is. Dit leidt tot onverschilligheid en een vermindering van het vertrouwen in het recht. *“Door het stellen van zekere algemene randvoorwaarden en procedurele waarborgen dient de overheid de mogelijkheid te behouden in te grijpen om de behartiging van publieke belangen zeker te stellen”*, aldus het actieprogramma⁶⁶. Deze randvoorwaarden zijn er al: de beslistermijnen en de mogelijkheden die een bestuursorgaan heeft om deze termijnen te verlengen in gevallen waarin dit redelijk is. Alle inspanningen die zijn verricht om te komen tot een verbetering van de naleving van beslistermijnen en de informatievoorziening over de voortgang van de aanvraag hebben helaas, blijkens alle hiervoor

⁶⁵ Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.2. en hoofdstuk 6.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr.1. (Actieprogramma andere Overheid), p. 3 en 4.

genoemde onderzoeken, nog niet geleid tot een behoorlijke afhandeling van (met name) bezwaarschriften en verzoek in het kader van de Wob.

Hoofdstuk 4 – Doel en strekking wetsvoorstellen

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat er na jaren van actie toch nog steeds geen sprake is van voldoende verbetering in de behandeling van burgerbrieven door de bestuursorganen. Om die reden is besloten tot het nemen van een juridische maatregel. Zowel de regering als enkele Kamerleden besluiten, afzonderlijk van elkaar, een wetsvoorstel in te dienen die de burger meer effectieve rechtsbescherming moet bieden tegen traag beslissende overheden. Beide wetsvoorstellen werden op een later moment samengevoegd tot één wetsvoorstel, uiteindelijk resulterend in de Wet Dwangsom.

In dit hoofdstuk zet ik de inhoud van de wetsvoorstellen uiteen, schets ik in het kort de parlementaire behandeling van beide wetsvoorstellen, ga ik wat dieper in op de afzonderlijke artikelen van het uiteindelijke wetsvoorstel en concludeer ik uiteindelijk wat het doel en de strekking van deze wet zijn.

4.1. Wetsvoorstellen

Op 14 december 2004 doen de Kamerleden Luchtenveld en Wolfsen een voorstel tot aanvulling van de Awb met de mogelijkheid van het opleggen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Op 23 januari 2006 wordt door de regering een voorstel tot aanvulling van de Awb ingediend, waarin de mogelijkheid van direct beroep bij niet tijdig beslissen wordt geopend.

4.1.1. Voorstel van wet dwangsom bij niet tijdig beslissen (dossier 29 934)

De Kamerleden Luchtenveld en Wolfsen komen met dit voorstel: *“Immers, in bijna tien jaar is het bestuur er niet in geslaagd met de aangekondigde maatregelen aan de wettelijke termijnen te voldoen”*⁶⁷. Zij stellen voor een dwangsom op te leggen: *“Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig is gegeven, en het bestuursorgaan, na schriftelijk in gebreke te zijn gesteld, nalatig blijft een beschikking op de aanvraag te geven”*. De regeling moet in de eerste vijf jaren van haar bestaan wel van toepassing worden verklaard door de wet of door het bestuursorgaan zelf (valbijconstructie). Daarnaast bevat het voorstel het vereiste van ingebrekestelling. Het enkele feit van overschrijding van de beslistermijn is dus onvoldoende aanleiding om een dwangsom te verbeuren, de aanvrager moet het bestuursorgaan nog twee

⁶⁷ Kamerstukken II, 2003/04, 29 934 nr. 1, 2 en 3.

weken in de gelegenheid stellen alsnog een besluit te nemen. Daarnaast zijn er een aantal gevallen waarin deze wet niet van toepassing is. Dit betreffen de gevallen waarin het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld, het niet tijdig beslissen te wijten is aan de aanvrager of de aanvrager met uitstel akkoord is gegaan. Ook als er sprake is van overmacht aan de zijde van het bestuursorgaan of er problemen zijn met betrekking tot de ontvankelijkheid is de dwangsomregeling niet van toepassing. Tenslotte brengt de *lex silencio* een beslissing van rechtswege met zich mee en zal in de gevallen waarin deze regeling van toepassing is dus geen sprake kunnen zijn van toepasbaarheid van de wet dwangsom.

Het bestuursorgaan stelt bij beschikking vast of er sprake is van een situatie waarin een dwangsom verschuldigd is en wat de hoogte van het totaal aan verbeurde bedragen is. De dwangsom is verschuldigd tot de dag waarop de beschikking alsnog wordt gegeven, tenzij al eerder het maximum is bereikt. Bij wederom niet tijdig beslissen op het verzoek om een dwangsom te verbeuren kan de aanvrager bezwaar en beroep aantekenen.

De indieners van het wetsvoorstel verwachten dat het invoeren van de wet niet alleen zal leiden tot een financiële prikkel voor bestuursorganen om voortaan tijdig te beslissen, maar ook tot een politieke prikkel. Een bestuursorgaan dat kampt met problemen rond tijdig beslissen zal, zo verwachten althans de indieners, geen politiek gezichtsverlies willen lijden en oplossing van deze problemen dan bovenaan de agenda zetten. Deze mening wordt onderschreven door de Raad van State: *“Publiciteit en verantwoording kunnen misschien ook een positieve uitwerking hebben”*, aldus een voorstel van de Raad van State⁶⁸ in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel.

4.1.2. Voorstel van wet beroep bij niet tijdig beslissen (dossier 30 435)

Het voorstel om de Awb uit te breiden met een direct beroep bij niet tijdig beslissen moet een doeltreffender rechtsmiddel tegen traag besluitende bestuursorganen in het leven roepen. Het stelt wijzigingen en aanvullingen voor in de hoofdstukken 4, 6 en 8 van de Awb. Afgezien van de bestaande rechtsmiddelen kan direct beroep ingesteld worden bij de rechtbank indien niet tijdig wordt beslist. Deze wet moet tevens de tussentijdse informatievoorziening (indien een wettelijk bepaalde beslistermijn ontbreekt) afdwingen. Anderzijds voorziet de wet bestuursorganen van de mogelijkheid termijnen op te schorten na mededeling aan en met instemming van de aanvrager of indien het uitstel aan de aanvrager moet worden

⁶⁸ Kamerstukken II, 2004/05, 29 934, nr. 4, p. 3.

toegerekend. Het voorstel voorziet tevens in opschorting indien er sprake is van overmacht aan de zijde van het bestuursorgaan. Het beroep bij niet tijdig beslissen kent geen beroepstermijn maar vereist wel een voorafgaande ingebrekestelling. Het wetsvoorstel voorziet in maximale behandeltermijnen van het beroep bij de Rechtbank en tevens in maximale behandeltermijnen voor het bestuursorgaan indien het beroep gegrond wordt verklaard. Voor partijen betekent direct beroep geen verlies van instantie, aangezien het rechterlijk oordeel alleen betrekking heeft op de vraag of al dan niet tijdig is beslist, niet op de inhoud van de zaak.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 30 435 wordt gesteld dat het kabinet verbetering van de beslistermijnen voornamelijk voorziet door middel van organisatorische en kwalitatieve maatregelen. Daarnaast is men van mening dat er ook een verbetering van de rechtsbescherming moet worden gerealiseerd, want: *“in een concreet geval waarin een bestuursorgaan in gebreke blijft op het punt van vereiste voortvarendheid, heeft die burger immers weinig aan de constatering dat het in het merendeel van de gevallen inmiddels een stuk beter gaat”*⁶⁹.

Een groot aantal partijen is, in de voorbereiding van het wetsvoorstel, gevraagd een mening te geven. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is tegen invoering van deze maatregelen. Zij stelt dat het huidige procesrecht voldoende mogelijkheden biedt⁷⁰. Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is deze mening toegedaan, hoewel zij het overslaan van de bezwaarschriftprocedure heeft toegejuicht. Het vereiste van de schriftelijke ingebrekestelling, door enkele adviserende instanties onnodig verwarrend, niet passend bij de Awb en beslistermijnverlengend genoemd is gehandhaafd in het wetsvoorstel⁷¹. Het grootste bezwaar tegen dit wetsvoorstel, geuit door de adviserende partijen, is dat na het doorlopen van de procedure waarin deze wet voorziet er feitelijk nog steeds geen besluit genomen is.

4.2. Parlementaire behandeling

De parlementaire behandeling leidt mei 2006 tot het incorporeren van de inhoud van dit wetsvoorstel in wetsvoorstel 29 934. In 2009 wordt het wetsvoorstel Wet beroep bij niet tijdig beslissen (dossier 30 435) uiteindelijk ingetrokken. Dossier 29 934 moet leiden tot de Wet

⁶⁹ Kamerstukken II, 2005/06 30435, nr. 1, p. 1.

⁷⁰ Kamerstukken II, 2005/06 30435, nr. 1, p. 3.

⁷¹ Kamerstukken II, 2005/06 30435, nr. 1, p. 8.

dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. In deze paragraaf wordt de parlementaire behandeling van beide dossiers besproken.

4.2.1. Parlementaire behandeling dossier 29 934

Op 1 oktober 2009 is de Wet dwangsom en beroep bij niet-tijdig beslissen in werking getreden. Na het indienen van het wetsvoorstel in december 2004 komt de Raad van State in april 2005 met haar advies.

4.2.1.1. Het advies van de Raad van State

De Raad van State kan in algemene zin het oordeel onderschrijven dat het probleem van het niet tijdig beschikken op aanvragen, om aanvullende maatregelen vraagt⁷².

De Raad van State vraagt zich af of het vereenvoudigen van de procedure van beroep bij de rechter, enkele jaren voor het wetsvoorstel, de problematiek heeft verlicht. Indieners stellen dat deze maatregel wellicht verbetering met zich mee heeft gebracht, maar dat de gevolgen van deze maatregel pas té ver in het proces merkbaar zijn. Met andere woorden, het zou niet tot een beroep op de rechtbank mogen komen.

De Raad van State wijst tevens op een tweetal, wellicht niet beoogde, effecten die het wetsvoorstel in een bezwaarprocedure kan hebben. Het gaat dan om het feit dat de primaire aanvrager, indien niet zelf de indiener van het bezwaarschrift, in de bezwaarfase geen recht heeft op ingebrekestelling van het bestuursorgaan, waar de indiener van het bezwaarschrift dat wel heeft. Daarnaast is het niet helder of bezwaarschriften tegen algemeen verbindende besluiten ook onder deze regeling moeten vallen.

Het feit dat, ten gevolge van de voorgestelde redactie van het wetsvoorstel de primaire aanvrager, indien deze niet degene is die bezwaar heeft aangetekend, van de dwangsomregeling is uitgesloten, is inderdaad niet door de indieners beoogd. Om die reden hebben de indieners artikel 7:14a toegevoegd, waarin de aanvrager wordt gelijkgesteld met de indiener van het bezwaarschrift. Ten aanzien van de reikwijdte van de regeling hebben ze de toelichting verduidelijkt. Zij vermelden daar dat “ook beslissingen op bezwaarschriften tegen een besluit van algemene strekking onder de Awb als een beschikking worden aangemerkt” en dus onder de dwangsomregeling zullen vallen⁷³.

4.2.1.2. Het advies van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken

In november 2005 komt de Kamercommissie met haar advies. In zijn algemeenheid kan gesteld

⁷² Kamerstukken II, 2004/05, 29 934, nr. 4, p 1.

⁷³ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 4.

worden dat het wetsvoorstel met waardering is ontvangen⁷⁴. De afzonderlijke fracties hebben veel vragen betreffende de uitwerking die deze wet op het besluitvormingsproces zal hebben. Men vraagt zich in het bijzonder af of er voldoende rekening is gehouden met alle mogelijke effecten die de wetgeving zal hebben op de positie van de burger in dit besluitvormingsproces. Daarnaast zijn er fracties die moeite hebben met de administratieve lastenverzwaring die dit voor de burger met zich meebrengt. Er zijn ook fracties die meer specifieke zaken aan de kaak stellen in hun advies⁷⁵.

4.2.1.3. Nota naar aanleiding van het verslag

In de nota naar aanleiding van het verslag geven de initiatiefnemers een reactie op het advies van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Dit advies heeft de initiatiefnemers doen besluiten tot enkele wijzigingen over te gaan. Er wordt bijvoorbeeld voorgesteld een oplopende glijdende schaal te kiezen waardoor enkel het verloop van tijd de druk bij het bestuursorgaan opvoert. Gebleken is dat lagere overheden al verordenende bevoegdheid hadden ten aanzien van het invoeren van een dwangsomregeling voor niet tijdig beslissen en dat sommigen daarvan ook gebruik hebben gemaakt. Hiervoor wordt een overgangsregeling opgenomen. Na verloop van de overgangstermijn is sprake van een algemene dwangsomregeling die voor alle overheden geldt.

4.2.1.4. Amendementen

Er zijn door verschillende partijen succesvolle en minder succesvolle amendementen ingediend. De SGP wenst dat instemming met uitstel van de beslistermijn door de belanghebbende schriftelijk dient te geschieden⁷⁶. Hiermee wil de SGP interpretatieverschillen ten aanzien van het al of niet instemmen met uitstel van de beslistermijn zoveel mogelijk voorkomen. De VVD wilde deze wet buiten toepassing verklaren op de Vreemdelingenwet 2000⁷⁷, in verband met de grote afhankelijkheid van externe factoren in dit proces. De VVD en de PvdA verzoeken dit wetsvoorstel 30 435 «beroep bij niet-tijdig beslissen» te incorporeren in wetsvoorstel 29 934 «dwangsom bij niet-tijdig beslissen»⁷⁸. En de PvdA stelt voor de in het wetsvoorstel voorziene overgangsperiode van vijf jaar te bekorten⁷⁹. Later dient D'66 nog een

⁷⁴ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 7, p. 1-3.

⁷⁵ Zoals bijvoorbeeld de Groen Links fractie tracht onder andere een uiterste beslistermijn zoals deze was opgenomen in de Vreemdelingenwet heringevoerd te krijgen, de SP fractie strijd voor het oprekken van de aan de burger opgelegde termijnen in bestuursrechtelijke procedures.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 10.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 11.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 12.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 13.

motie in waarin men de wens uitspreekt dat bestuursorganen periodiek inzicht dienen te geven in de door hen verbeurde dwangsommen.

4.2.1.5. Verdere behandeling

Na de uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel vrij probleemloos door de Eerste Kamer geloodst. De Eerste Kamer heeft haar invloed vooral uitgeoefend door alle beslistermijnen Rijksbreed op het criterium “realistisch” te laten doorlichten. Pas daarna is de Wet dwangsom in werking getreden.

4.2.2. Parlementaire behandeling dossier 30 435

De Raad van State heeft haar advies in de tweede helft van 2005 geformuleerd⁸⁰ en deze adviezen zijn verwerkt in de Memorie van Toelichting, door mij behandeld in paragraaf 4.1.2. Op 3 april 2006 brengt de vaste Kamercommissie van Justitie verslag uit over haar bevindingen ten aanzien van het wetsvoorstel⁸¹.

4.2.2.1. Advies van de vaste Kamercommissie van Justitie

Opvallend is dat in dit advies vele fracties de doelstellingen van dit wetsvoorstel toejuichen, maar zeer kritisch zijn op de manier waarop de regering deze regeling wil uitwerken. Men vindt het, om de woorden van het CDA te gebruiken, onpraktisch en omslachtig. Enkele fracties pleiten voor ruimere invoering van de “lex silencio” en vrijwel alle fracties wijzen op de samenhang met het ingediende wetsvoorstel “Dwangsom bij niet tijdig beslissen”. De PvdA pleit voor het incorporeren van beide voorstellen. Ook is er kritiek op het feit dat er, als dit wetsvoorstel wordt ingevoerd, sprake zal zijn van 2 rechtsgangen naast elkaar en op het feit dat men het niet direct breed wil invoeren. De termijn van 8 weken die de rechtbank nog zou hebben voor het nemen van deze eenvoudige beslissingen komt enkele fracties te lang voor. Door het incorporeren van de beide wetsvoorstellen is met dit verslag een einde gekomen aan de parlementaire behandeling van dit betreffende dossier.

4.3. Artikelsgewijze behandeling

In verband met de samenvoeging van beide wetsvoorstellen behandel ik in deze paragraaf de artikelen van betreffende beide voorstellen gecombineerd, voor zover hierover discussie bestond in de parlementaire behandeling of de inhoud van het artikel van essentieel belang is voor de regeling.

⁸⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr 4.

4.3.1. Artikel 4:14 Awb

In de aanloop naar de wetsvoorstellen is veelvuldig geageerd tegen het feit dat bestuursorganen de burger vaak niet op de hoogte stelden van het feit dat een beslistermijn niet kon worden gehaald. Het derde lid van artikel 4:14 Awb moet bestuursorganen hier voortaan toe verplichten. De redactie van dit artikel heeft niet of nauwelijks ter discussie gestaan en is conform het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen in de definitieve wet. Artikel 4:14, derde lid, is komen te luiden: *“Indien, bij het ontbreken van een bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, een beschikking niet binnen acht weken kan worden gegeven, deelt het bestuursorgaan dit binnen deze termijn aan de aanvrager mede en noemt het daarbij een redelijke termijn binnen welke de beschikking wel tegemoet kan worden gezien”*. De behandeling van deze wet in de Eerste Kamer heeft aanleiding gegeven tot het goed onder de loep nemen van de haalbaarheid van de bestaande wettelijke beslistermijnen. De Eerste Kamer stelt: *“Zoals ook de soms pijnlijk trage afhandeling van gerechtelijke procedures niet zo maar geheel is toe te rekenen aan rechters of zoals uitblijvende wetgeving niet zonder meer de wetgever kan worden verweten, is ook niet de enorme overschrijding van beslistermijnen 1 op 1 toe te rekenen aan bestuursorganen. In dit licht menen deze leden dat een integrale schouw van thans vigerende beslistermijnen een goede zaak is die in deze experimenteerperiode aan de orde zou moeten komen”*⁸². Deze schouw is uitgevoerd en heeft geleid tot wijziging van enkele beslistermijnen.

4.3.2. Artikel 4:15 Awb

Dit artikel regelt de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om de beslistermijn op te schorten, als daarvoor voldoende aanleiding is. In het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt een tweetal leden aan dit artikel toegevoegd. In de uiteindelijke wet is ook het eerste lid volledig gereviseerd. De parlementaire behandeling heeft ertoe geleid dat ook in dit artikel de inlichtingenplicht van het bestuursorgaan richting de burger wordt benadrukt. De aanvullingen in artikel 4:15 Awb maken dat ook overmacht van de zijde van het bestuursorgaan, toerekening van de vertraging aan de aanvrager of schriftelijke instemming van de aanvrager voortaan ook een opschortend effect hebben.

Overigens lijken, althans dat is mening van mevrouw Saris⁸³, alle drie de aanvullingen

⁸¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr 6.

⁸² Kamerstukken I, 2006/07, 29 934, nr. B.

⁸³ Saris 2008, p.67.

op dit artikel overbodig te zijn. In de eerste twee gevallen (instemming en toerekening van de vertraging aan de aanvrager) ligt een procedure aangespannen door de aanvrager niet voor de hand. In het laatste geval gaat het om een dergelijk open norm (abnormale en onvoorziene omstandigheden die buiten het toedoen van het bestuursorgaan liggen) dat die niet in een wettelijke regeling vervat zou hoeven worden.

Mevrouw Vos⁸⁴ voorziet dat de regeling vooral voordelen kent voor de (nu al) mondige burger en dat juist de zwakkere burger niet in staat zal zijn haar rechten uit te oefenen.

4.3.3. Artikel 4:16 Awb

De oorspronkelijke tekst van dit artikel luidt: “Deze paragraaf is van toepassing indien dit bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald”. Deze bepaling maakt de dwangsomregeling tot een facultatieve regeling. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het de bedoeling van de initiatiefnemers⁸⁵ is dat dit artikel 5 jaren na inwerkingtreding van rechtswege zal vervallen. Dit houdt in dat deze regeling pas daarna algemeen geldt voor alle bestuursorganen. Een amendement uit april 2006⁸⁶ stelt voor dit artikel per 1 januari 2009 te laten vervallen. Door de lange duur van de complete parlementaire behandeling, waarin dit amendement werd aangenomen, is een opmerkelijke situatie ontstaan. Uiteindelijk trad de wet (en daarmee het nieuwe artikel 4:16 Awb) op 1 oktober 2009 in werking, terwijl artikel 4:16 Awb al per 1 januari 2009 is vervallen.

Kamerlid van Schijndel deed op 11 april 2006 het voorstel om de dwangsomregeling in het geheel niet van toepassing te laten zijn op de Vreemdelingenwet aangezien aanvragen in het kader van deze wet vaak van vele externe factoren afhankelijk zijn⁸⁷, uiteindelijk is gekozen voor een compromis. *“Paragraaf 4.1.3.2 van de Awb vindt gedurende drie jaren na de datum waarop artikel 4:16 van die wet vervalt, geen toepassing ten aanzien van beschikkingen, genomen op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of het Soeverein Besluit van 12 december 1813, en ten aanzien van beslissingen op bezwaar, gemaakt tegen zodanige beschikkingen, voor zover bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan niet anders is bepaald”*,

⁸⁴ Vos 2007, p.40.

⁸⁵ De Kamerleden Wolfsen en Luchtenveld.

⁸⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 13.

⁸⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 11.

aldus de Wet Dwangsom⁸⁸. Dit artikel heeft pas net zijn geldigheid verloren. Pas met ingang van 1 januari 2012 is ook de IND aan de bepalingen in de Wet Dwangsom gehouden.

4.4.4. Artikel 4:17 Awb

Dit artikel bevat de kern van de dwangsomregeling. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren de afzonderlijke leden van dit artikel anders genummerd en er zijn later enkele praktisch noodzakelijke artikelleden tussen geplaatst. Inhoudelijk zijn er slechts enkele van belang zijnde zaken gewijzigd. Ik behandel de meest relevante artikelleden, het vierde, vijfde, zevende en achtste lid regelen praktische zaken voor de uitvoerbaarheid, welke ik hier niet nader zal bespreken.

4.4.4.1. Eerste lid

Het eerste lid verklaart de regeling van toepassing op alle beschikkingen op aanvraag⁸⁹, vereist van de aanvrager een ingebrekestelling en wijst het bestuursorgaan zelf aan als de instantie die de dwangsom dient te verbeuren. In de Memorie van Toelichting wordt nog expliciet vermeld dat het instellen van bezwaar tegen niet tijdig beslissen⁹⁰ of het indienen van een schriftelijke klacht⁹¹ tevens aan het vereiste van een ingebrekestelling voldoen.

De ratio achter de ingebrekestelling is dat op deze wijze het bestuursorgaan bekend wordt met het feit dat de beslistermijn is verstreken en nog twee weken in de gelegenheid wordt gesteld om dit gebrek te herstellen. Hiermee moeten veel dwangsommen alsnog worden voorkomen, aldus de Memorie van Toelichting⁹². Deze ingebrekestelling is niet aan een termijn gebonden. Het onredelijk laat indienen van een ingebrekestelling betekent echter wel dat de verschuldigdheid van een dwangsom komt te vervallen (zesde lid onder a).

Een andere klacht tegen het opnemen van een ingebrekestelling is het feit dat de burger zelf het initiatief moet nemen het bestuursorgaan aan te schrijven en in gebreke te stellen. Men vindt dit in tegenstelling met het streven naar een effectievere overheid, dat er juist op is gericht om de burger werk uit handen te nemen. Een voorstel om dit te ondervangen met een standaardbrief heeft het niet gehaald. Het voorstel wordt als sympathiek ontvangen maar wettelijke vastlegging van een dergelijk praktische invulling gaat

⁸⁸ Aldus artikel IIb van de Wet Dwangsom.

⁸⁹ Zie ook paragraaf 4.4.6.

⁹⁰ Artikel 6:2 onderdeel b Awb.

⁹¹ Artikel 9:4 Awb.

⁹² Kamerstukken II, 2004/05, 29 934, nr 3.

de initiatiefnemers te ver⁹³.

De discussie die kan ontstaan rond de “redelijke termijn” voor het indienen van een ingebrekestelling is voor de initiatiefnemers geen reden om een termijnstelling hiervoor op te nemen. Men wil niet opnieuw een voor de burger fatale termijn opnemen, *“Het invoeren van een vaste termijn voor een ingebrekestelling zou kunnen betekenen dat een coulante burger die het bestuursorgaan meer tijd gunt om een beslissing te nemen of door dat bestuursorgaan aan het lijntje wordt gehouden, gestraft wordt in die zin dat hij zijn recht op een dwangsom daarmee verspeelt.”* aldus de initiatiefnemers in de nota naar aanleiding van het verslag⁹⁴.

De VVD-fractie heeft moeite met het feit dat het het bestuursorgaan zelf is die bepaalt op er sprake is van termijnoverschrijding en tevens de hoogte van de dwangsom vaststelt. De initiatiefnemers benadrukken naar aanleiding van deze vraag dat zij het oplossen van het geschil tussen partijen zelf verkiezen boven het betrekken van een derde partij. Indien deze regeling onvoldoende soelaas biedt kan altijd nog voor een reguliere bezwaar en beroepsprocedure worden gekozen.

4.4.4.2. Tweede lid

In lid 2 wordt de hoogte van de dwangsom bepaald. Zoals eerder gesteld werd in eerste instantie uitgegaan van een vaste dwangsom per dag, uiteindelijk heeft het door de VVD voorgestelde amendement goedkeuring gekregen. Er is in de uiteindelijke wet sprake van een getrapte dwangsomregeling waardoor door enkel tijdsverloop de druk op het bestuursorgaan om een beslissing te nemen toeneemt.

Het commentaar van de SP fractie dat een dwangsom moet worden betaald uit publiek geld wordt met een verwijzing naar alle andere regelingen waarbij de overheid voorziet in een vergoeding van kosten op schade afgedaan. Het signaal dat uitgaat van de dwangsomregeling dat er bij dat betreffende bestuursorgaan zaken niet goed zijn geregeld moet uiteindelijk leiden tot het sneller nemen van beslissingen. Niet het uitbetalen van de dwangsom zelf. Op het verzoek te bezien of ambtenaren persoonlijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden wordt als volgt beantwoord: *“De traagheid in besluitvorming zal vaak niet terug te voeren zijn tot een of een beperkt aantal ambtenaren, maar veeleer terug te voeren zijn tot de structuur of cultuur van een organisatie”*. Deze voorstellen hebben niet tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid.

⁹³ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 8.

⁹⁴ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 8.

4.4.4.3. Derde lid

Het derde lid stelt nadere eisen aan de voorafgaande ingebrekestelling en de termijn waarop de dwangsomregeling van toepassing wordt. De ingebrekestelling is vormvrij, afgezien van het vereiste van schriftelijkheid.

4.4.4.4. Zesde lid

Het zesde lid geeft een aantal uitzonderingsgronden; in de hier genoemde gevallen is de dwangsomregeling niet van toepassing.

De uitwerking van deze uitzonderingsgronden zal in de rechtspraak vorm moeten krijgen, hoewel de initiatiefnemers bestrijden dat er sprake zou zijn van veel ruimte voor interpretatie.

4.4.5. Artikel 6:12 Awb

Dit artikel bepaalt dat direct beroep kan worden ingesteld tegen een besluit dat niet tijdig is genomen. Alleen in de gevallen die in artikel 8:55a Awb zijn vermeld (zie paragraaf 4.4.8) kent deze regeling geen toepassing. Het is mogelijk indien het bestuursorgaan in gebreke is gesteld en het bestuursorgaan twee weken nadien nog geen besluit heeft genomen. De ingebrekestelling kent als enige vereiste het schriftelijkheidsvereiste, gelijk de ingebrekestelling in de dwangsomregeling. Een klacht wordt gelijkgesteld met een ingebrekestelling⁹⁵. Saris is van mening dat dit (wellicht onbedoeld) betekent dat het bestuursorgaan twee weken extra tijd krijgt om te beslissen. Zij concludeert dat dit in de praktijk betekent dat er geen sprake is van een versnelling van de procedure, immers, om een voorlopige voorziening te vragen hoeft de burger niet eerst twee weken te wachten⁹⁶.

De MvT beschrijft dat in zeer spoedeisende gevallen de burger geen voorafgaande ingebrekestelling hoeft te doen. Saris vraagt zich ook in deze af, waarom deze regeling beter zou zijn dan die van de bestaande voorlopige voorziening.

Saris hekelt ook de beslissing om geen verplichting voor het bestuursorgaan in te bouwen om de burger te wijzen op hun recht om direct beroep in te stellen. De voorgestelde regeling is niet eenvoudig te doorgronden en rechtstreekse informatie aan belanghebbende zou zeer gewenst zijn om deze regeling tot een succes te maken. De leden van de D66-fractie hebben de regering verzocht deze keuze nader toe te lichten waarom voorlichting over de

⁹⁵ Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr 3, p.17.

⁹⁶ Saris 2008.

beroepsmogelijkheden niet verplicht wordt gesteld⁹⁷. Het verplicht stellen van voorlichting over beroepsmogelijkheden achten zij echter niet wenselijk. De reden die zij hiervoor aandragen is het feit dat dit een grote administratieve lastenverzwaring zou betekenen “die niet in verhouding staat tot het te dienen doel”⁹⁸.

Diezelfde D66 fractie vraagt zich af of het begrip onredelijk laat niet nader zou moeten worden gespecificeerd om misverstanden over dit begrip in de toekomst te voorkomen. De argumentatie van de regering dat dit begrip, in de 10 jaren dat het al onderdeel uitmaakt van dit artikel nog nooit tot noemenswaardige problemen heeft geleid vind ik steekhoudend. Bovendien, zo stelt de regering, heeft het eventueel fixeren van de termijn heeft als groot nadeel “dat de omstandigheden van het geval dan niet meer bepalend zijn voor de vaststelling dat sprake is van een onredelijk laat ingediend beroepschrift”. Dit artikel is uiteindelijk ongewijzigd overgenomen in de definitieve wet dwangsom.

4.4.6. Artikel 7: 14 Awb

De wijziging zoals deze worden voorgesteld voor dit artikel, heeft als doel om de dwangsomregeling ook van toepassing te laten zijn voor alle beslissingen op bezwaar die het karakter van een beschikking hebben. Dat zijn alle beslissingen op bezwaarschriften tegen beschikkingen. De regeling is dus niet van toepassing op besluiten van algemene strekking of op ambtshalve beschikkingen, tenzij uiteraard de betrokken bijzondere wet een bepaling bevat die de regeling van overeenkomstige toepassing verklaart⁹⁹. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de initiatiefnemers beogen de mogelijkheid tot verdaging die de regeling van de bezwaarprocedure kent in stand te houden. Wel dient de instemming van de aanvrager, die hiervoor is vereist binnen de beslistermijn zijn geregeld. Uitdrukkelijke instemming is niet vereist, de rechter zal dit moeten afleiden uit de omstandigheden van het geval.

4.4.7. Artikel 8:54 Awb

Hoewel dit artikel in de memorie van toelichting niet expliciet onder de loupe genomen is, is het toch vermeldenswaardig dat artikel 8:54 Awb de mogelijkheid (niet de verplichting!) opent voor de rechter om een beroepsprocedure vereenvoudigd, dus zonder zitting, af te doen. In het wetsvoorstel wordt deze verplichting in principe wél bij de rechter neergelegd wanneer

⁹⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr. 6.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 19.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2004/05, 29 934, nr. 3.

het een beroep wegens niet tijdig beslissen betreft. Dit is mogelijk omdat dit overwegend eenvoudige procedures betreft. “De rechter hoeft slechts vast te stellen op welke datum het (volledige) voorstel is ingediend en daar de wettelijke termijn bij op te tellen. Gelet hierop moet het mogelijk zijn dat de rechtbank binnen 8 weken na ontvangst van het beroepschrift beslist”¹⁰⁰. Voor meer complexe zaken blijft de rechtbank bevoegd om te kiezen voor een behandeling ter zitting, er is wel voor gekozen om dan in beginsel een versnelde behandeling cf. 8:52 Awb voor te schrijven.

4.4.8. Artikel 8:55a Awb

Afdeling 8.2.4a “beroep bij niet tijdig handelen” is een geheel nieuwe afdeling die in het leven wordt geroepen en die feitelijk de kern van de regeling van direct beroep vormt. Buiten dat de Raad van State wees op enige onduidelijkheden is dit artikel geen punt van discussie geweest gedurende de parlementaire behandeling. Ik behandel dit artikel hier toch kort aangezien ook dit artikel al verviel vóór de uiteindelijke inwerkingtreding (zie ook paragraaf 4.3.3) evenals het geval was bij artikel 4:16 Awb. Sinds 1 januari 2009, of eigenlijk dus sinds de inwerkingtreding op 1 oktober 2009, heeft de regeling direct beroep bij niet tijdige beslissing dus een algemene werking. De uitzondering daarop, toepasselijkheid op beslissingen in het kader van de Vreemdelingenwet, geldt niet voor artikel 8:55a Awb.

4.4.9. Artikel 8:55b en d Awb

Deze artikelen voorzien beide in uiterste beslistermijnen. Artikel 8:55b Awb voor de rechtbank ingeval van beroep bij niet tijdig beslissen, artikel 8:55d Awb voorziet in termijnen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog moet besluiten indien het beroep gegrond is. Over deze artikelen merkt de CDA fractie gedurende de parlementaire behandeling op ingeval van cumulatie van de voorgestelde termijnen¹⁰¹ de burger in uitzonderlijke gevallen meer dan 20 weken moet wachten voor hij of zij weet waar zijn aan toe is¹⁰². In haar reactie op deze opmerking stelt de regering dat dit correct is, maar dat desondanks de in het wetsvoorstel gestelde termijnen een “aanzienlijke tijdswinst opleveren ten opzichte van de bestaande situatie”. Bij het uitblijven van een primair besluit heeft de burger in de bestaande situatie vaak pas ongeveer 20 weken na

¹⁰⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr 3, p.6

¹⁰¹ Het gaat dan over de termijnen, in het wetsvoorstel genoemd in de artikelen 8:55 b, c en e Awb. De strekking van deze voorgestelde artikelen worden in de uiteindelijke wet vastgelegd in de artikelen 8:55 b, d en e.

¹⁰² Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr 6.

indiening van de aanvraag toegang tot de rechter. Dat komt doordat dan eerst de bezwaarfase moet worden doorlopen, aldus de regering¹⁰³. De regering stelt in deze reactie bovendien dat het stellen van termijnen noodzakelijk is, enerzijds om rechtszekerheid te verschaffen, maar tevens om alle partijen voldoende tijd te geven om zaken goed voor te kunnen bereiden en af te kunnen handelen.

Saris stelt in haar pre advies dat de inhoud van de artikelen dat 8:55 b en d grotendeels overeen komt met de bestaande procesregeling, maar op een aantal punten een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de bestaande praktijk inhoudt¹⁰⁴. De procesregeling voorziet in termijnen die gefrustreerd kunnen worden doordat partijen hun stukken niet tijdig aanleveren. De regeling voorziet níet in een beslistermijn voor het bestuursorgaan na gegrondverklaring. Dit wetsvoorstel vereist van de rechtbank dat deze, zonder zitting, binnen 8 weken uitspraak doet. Deze termijn gaat lopen zodra het beroepschrift is ontvangen. Is er sprake van een zitting dan wordt de zaak binnen 13 weken afgedaan. Als het beroep gegrond verklaard wordt krijgt het bestuursorgaan maximaal nog twee weken de tijd om het besluit te nemen. De rechtbank is verplicht een dwangsom te verbeuren voor het geval het bestuursorgaan wederom niet tijdig besluit.

4.4.10. Artikel 8:55c Awb

Dit artikel werd voor het eerst geïntroduceerd in het amendement dat beide wetsvoorstellen moest samenvoegen. Het bepaalt dat, indien beroep wegens niet tijdig beslissen is ingesteld, de rechter meteen ook een eventueel geschil over de hoogte van de ingevolge artikel 4:17 verbeurde dwangsom kan beslissen. De inhoud van dit artikel heeft in de parlementaire behandeling niet ter discussie gestaan.

4.4.11. Artikel 8:55e Awb

Artikel 8:55e Awb voorziet in een verzetsregeling voor het geval met in verzet wil gaan tegen een onwelgevallige uitspraak op het beroep. Dit verzet heeft geen schorsende werking omdat het anders voor het bestuursorgaan wel erg eenvoudig is om de termijn waarbinnen besloten moet worden op te rekken. Saris acht dit artikel overbodig, zij stelt dat de voorlopige voorziening voldoende soelaas biedt in dit soort gevallen¹⁰⁵.

¹⁰³ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr 19.

¹⁰⁴ Saris 2008, p. 70.

¹⁰⁵ Saris 2008, p. 73.

4.4. Doel en strekking Wet Dwangsom

De Memorie van Toelichting van beide wetsvoorstellen laten geen onduidelijkheid bestaan over het doel dat wordt nagestreefd met het indienen ervan. De termijnen waarbinnen de overheidsorganen in de praktijk beslissingen nemen moeten worden verkort. Dit moet worden bereikt door burgers en bedrijven extra rechtsmiddelen in handen te geven zoals de dwangsomregeling en het overslaan van de bezwaarfase.

De indieners van de wet dwangsom zijn hierbij uitgegaan van het vertrouwen dat “de traagheid van bestuursorganen niet voortkomt uit een belangentegenstelling, maar veeleer uit culturele en organisatorische problematiek binnen de bestuursorganen”. Sommige bestuursorganen zouden zich beter bewust moeten zijn van hun positie ten opzichte van de burger, ook daar waar het gaat over tijdig beslissen”, aldus de initiatiefnemers in reactie op Kamervragen¹⁰⁶. Als een bestuursorgaan niet in staat blijkt te zijn binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn te beslissen, kan een dwangsomregeling een extra stimulans vormen om afdoende maatregelen te nemen. Zijn de genomen maatregelen onvoldoende, dan zal dat blijken uit de jaarrekening of de periodieke verslaglegging. De controlerende organen of de volksvertegenwoordiging zullen dan op de hoogte raken en maatregelen afdwingen.

Hoewel het bijstellen van de wettelijke beslistermijn niet één van de doelstellingen van de initiatiefnemers was¹⁰⁷, is dit in de praktijk wel een gevolg geweest van het indienen van deze wetsvoorstellen. Gezien de vijf-jaarstermijn waarop de Wet Dwangsom in zijn algemeenheid ging gelden, ging men er van uit dat tegen die tijd eventueel te korte wettelijke termijnen wel zouden zijn aangepast. De initiatiefnemers willen de regering uitnodigen om voorstellen te ontwikkelen voor een eventuele aanpassing van wettelijke termijnen. Omdat de kern van de problematiek niet is gelegen in te korte wettelijke termijnen acht men dit onderwerp voor het ontwerp van deze wet voldoende uitgewerkt.

Het voorstel om beide regelingen pas na verloop van tijd algemeen van toepassing te verklaren heeft veel discussie opgeleverd. Daaruit bleek de behoefte van de volksvertegenwoordiging aan een oplossing voor dit probleem duidelijk. Uiteindelijk is de regeling per 1 januari 2009 algemeen van toepassing geworden¹⁰⁸, nog voordat de Wet dwangsom officieel in werking is getreden.

¹⁰⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8.

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8, p. 8.

¹⁰⁸ Hoewel de Vreemdelingenwet werd uitgezonderd, zoals al eerder gememoreerd.

De dwangsomregeling heeft niet als primair doel de burger schadeloos te stellen. Evenmin om de burgers en bedrijven te bevoordelen indien te laat op aanvragen wordt besloten. Dit blijkt wel uit het feit dat indien er meerdere aanvragers bij één aanvraag betrokken zijn, de dwangsom evenredig over de aanvragers wordt verdeeld en niet evenzoveel keer wordt uitgekeerd. De stimulerende werking die de dwangsomregeling moet hebben op bestuursorganen is de belangrijkste reden voor het indienen van het wetsvoorstel. Tevens blijkt dit uit het feit dat het, zeker in de gevallen waar het gaat om miljoenenprojecten, het bedrag als “een schijntje” wordt ervaren¹⁰⁹. De dwangsom is het middel, niet het doel waarop de regeling berust. Dit geldt ook voor de regeling van het direct beroep. Zeker gezien de verwachte toename van de druk op de rechterlijke macht als vaak een beroep op deze regeling zal worden gedaan, maakt dat het slechts als middel wordt ingezet. Doel is juist het terugdringen van het aantal geschillen dat de rechter bereikt.

De ingebrekestelling is in beide wetten verwerkt en moet bestuursorgaan en burger zoveel mogelijk in staat te stellen zelf hun geschillen op te lossen. Pas indien ná ingebrekestelling nog steeds niet is besloten staat de weg om een dwangsom te eisen of direct beroep aan te tekenen open.

Het zwakste punt van de regelingen is dat, indien burgers en bedrijven een beroep doen op deze regelingen, hen dit nog niet de garantie geeft dat na verloop van deze procedures er inderdaad een besluit is genomen. Zelfs na het instellen van direct beroep, leidt een eventuele gegrondverklaring niet tot een inhoudelijk besluit. Initiatiefnemers erkennen dit probleem en “hoewel zij er van overtuigd zijn dat de dwangsomregeling bestuursorganen tot sneller beslissen zal aanzetten, kunnen bestuursorganen daarmee uiteindelijk niet gedwongen worden te beslissen”¹¹⁰. De initiatiefnemers wijzen op het feit dat de mogelijkheid de rechter om een oordeel te vragen zal blijven bestaan naast de voorgestelde regelingen. “De dwangsom garandeert geen beslissing zoals een rechterlijk vonnis dat wel doet. Er is ook bewust door de indieners geen directe relatie gelegd met de schade die de termijnoverschrijding oplevert voor de aanvrager(s)”, zo concludeert ook de Eerste Kamer¹¹¹.

¹⁰⁹ Handelingen II, 2005/06, 29 934, nr. 10a.

¹¹⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8, p. 14.

¹¹¹ Kamerstukken I, 2006/07, 29 934, nr. B.

Hoofdstuk 5 – Effecten

De Rechtbank van Den Haag, nevenzittingsplaats Utrecht, deed in juni 2010 een uitspraak waarin is verwoord dat art. 8:55d Awb bedoeld is om een bestuursorgaan bij een overschrijding van de termijn te bewegen alsnog snel een beslissing te nemen, niet om het bestuursorgaan te bestraffen¹¹². In deze interpretatie van de bedoelingen van de Wet dwangsom kan ik mij geheel vinden. De vraag is echter of het invoeren van deze wet ook daadwerkelijk leidt tot het sneller nemen van beslissingen door overheidsorganen. En wegen de juridische en organisatorische maatregelen op tegen de effecten van de regeling? Met andere woorden; heiligt het doel de middelen?

Nu, op basis van voorgaande hoofdstukken, helder is wat de aanleiding is geweest om deze wetsvoorstellen te doen en wat het doel en de strekking van de wet dwangsom is, wil ik ingaan op de effecten die sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 oktober 2009 zijn opgetreden. In dit hoofdstuk ga ik kort in op voorspellingen van enkele juristen ten aanzien van de effectiviteit van deze wet. Welke zijn de effecten die sinds 1 oktober 2009 zijn onderkend door gezaghebbende juristen en/of uit onderzoek zijn komen vast te staan? Is er al jurisprudentie betreffende dit onderwerp en wat is de strekking van de meest relevante uitspraken? Wat waren de belangrijkste conclusies van de 1e meting van de bestuurlijke monitorcommissie? Op deze vragen zal ik in dit hoofdstuk een antwoord geven.

5.1. Algemeen

Sinds invoering van de wet dwangsom op 1 oktober 2009 is er veel jurisprudentie ontstaan. Daarnaast hebben een aantal juristen effecten onderkend en zijn er van enkele bestuursorganen, voornamelijk gemeenten, evaluaties beschikbaar gekomen. De algemene indruk onder juristen is dat deze wet in de praktijk een fors aantal haken en ogen kent. Dat blijkt uit de literatuur voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet. Er leven veel vragen omtrent deze wet, onder andere over het overgangsrecht, over de ingebrekestelling, de vraag of de burger de weg kan vinden in deze regeling en wat te doen tegen bestuurorganen die weigeren een besluit te nemen over de vaststelling dat dwangsommen zijn verbeurd of de hoogte daarvan?¹¹³. Algemeen gehoord is de kritiek dat, als alle procedures waarin deze wet voorziet zijn doorlopen, de theoretische mogelijkheid bestaat dat er nog

¹¹² Rb Den Haag, 27 mei 2010, LJN BM 5993.

steeds geen besluit is genomen. Ook de regering zelf, als indiener van het wetsvoorstel van de “wet beroep bij niet-tijdig beslissen” is op dit punt kritisch: “Verbeterde rechtsbescherming kan een bijdrage leveren aan het tegengaan van termijnoverschrijdingen maar kan daarvoor niet de primaire oplossing bieden”¹¹⁴.

5.1.1. Onderzoeken en evaluaties

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG hebben afgesproken dat de ervaringen van gemeenten met de Wet dwangsom gedurende een periode van 2 jaren wordt gevolgd om na te gaan of er knelpunten ontstaan bij de uitvoering. In de tweede helft van 2010 is de eerste meting, onder leiding van de burgemeester van Haarlem, de heer Schneiders, verricht. Hiervan is begin 2011 verslag uitgebracht¹¹⁵, hierna te noemen: de eerste monitor. Halverwege 2011 volgde een tweede onderzoek, hierna te noemen: de tweede monitor, waarvan eind 2011 het verslag werd verwacht. Helaas is deze momenteel nog niet verschenen.

De Belastingdienst heeft onderzocht welke invloed deze wet op de dienst Toeslagen zal hebben en geconcludeerd dat dit onderdeel van de Belastingdienst er nog niet klaar voor is. Om die reden is, na inwerkingtreding, door het kabinet besloten dat pas na 1-1-2013 de dwangsomregeling ook voor de dienst Toeslagen van toepassing zal zijn¹¹⁶.

In juni 2010 is er een VAR studiemiddag gehouden waarin door diverse deskundigen uitgebreid is gesproken over de effecten van de Wet Dwangsom tot dan toe. Sander Lanshage schreef een verslag van deze middag onder de titel “Beter gemotiveerd te laat dan ongemotiveerd en op tijd”¹¹⁷.

Verder hebben meerdere juristen, voor en na inwerkingtreding beschouwingen gepubliceerd. Lagerweij¹¹⁸ heeft de gevolgen, zoals zij deze ziet voor de gemeentelijke praktijk, uiteengezet. In de gemeentelijke praktijk komen dwangsomregelingen al voor in gemeentelijke verordeningen. Daar is dus enige ervaring opgedaan. Deze ervaring geeft Lagerweij een handvat om tot een inschatting van de gevolgen van de regeling voor de gemeentelijke praktijk te komen. Zij stelt vast dat, ten tijde van haar betoog, vele gemeenten nog niet goed voorbereid zijn en geeft adviezen om te komen tot een juiste voorbereiding.

¹¹³ Lanshage 2010.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2005/06 30435, nr. 1, p. 2.

¹¹⁵ Smallenbroek 2010.

¹¹⁶ Blijkens Belastingplan 2011.

¹¹⁷ Lanshage 2010.

¹¹⁸ Lagerweij 2008.

Gossen¹¹⁹ analyseerde de resultaten van een onderzoek naar Wob verzoeken die bij de politie binnenkomen.

5.1.2. Jurisprudentie

Ook in de rechtspraak heeft ontwikkeling plaatsgevonden op dit onderwerp. Er zijn al vele uitspraken gedaan en arresten gewezen betreffende de wet dwangsom en haar gevolgen. Enkele van deze uitspraken en arresten zal ik in dit hoofdstuk behandelen.

5.2. Effecten

In het Actieprogramma andere overheid¹²⁰, geformuleerd in 2003 en nog steeds actueel, geeft het toenmalige kabinet aan een overheid na te streven:

- die terughoudender is in wat ze regelt
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten
- die voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

De voorstellen die aan de Wet Dwangsom ten grondslag liggen zijn een uitvloeisel van deze algemene doelstellingen maar staan daarmee naar mijn mening in contrast. Immers, met de Wet Dwangsom organiseert de wetgever feitelijk sturing van haar organen, daarvoor is dergelijke wetgeving niet bedoeld. De overheid laat de oplossing van dit probleem niet aan maatschappelijke krachten over, maar grijpt in door middel van wetgeving. Ook juristen zijn kritisch geweest, zowel voorafgaande aan de inwerkingtreding als nadien.

5.2.1. Vermindering administratieve lasten en de-juridisering

De Nationale Ombudsman heeft de kritiek geuit dat het nieuwe sanctiebeleid tot een verdergaande jurisdisering leidt¹²¹. "Over de toepassing van de sancties zullen immers ook weer allerlei juridische procedures gevoerd gaan worden. Die procedures leggen weer beslag op de

¹¹⁹ Gossen 2011.

¹²⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr 1, p. 4.

¹²¹ Nationale Ombudsman 2008-250.

beperkte capaciteit van de afdelingen bezwaar en beroep en ook dan gelden weer allerlei termijnen die weer geschonden kunnen worden, met alle gevolgen van dien”. Ik ben het met deze stelling van de Nationale Ombudsman eens. Het invoeren van de Wet dwangsom staat haaks op de doelstelling van de overheid zich verder terug te trekken en alleen dat te regelen wat noodzakelijkerwijs geregeld moet worden.

Vos uit in haar pre advies op de Wet Dwangsom de kritiek dat het bestuur na de ingebrekestelling wel erg veel werk op zich af ziet komen¹²². Het vaststellen van de verschuldigheid, de hoogte van de te verbeuren dwangsom bepalen en het vervolgens uitbetalen ervan. Dit benadrukt wederom het feit dat tijdig beslissen efficiënt is.

5.2.2. Beslistermijnen

De Nationale Ombudsman sprak in zijn rapport¹²³ voorafgaande aan de inwerkingtreding een aantal zorgen uit. Het feit dat, door toedoen van de Eerste Kamer, voorafgaande aan de inwerkingtreding alle beslistermijnen nog eens onder de loep worden genomen en zo nodig worden verlengd is door hem kritisch ontvangen. “Is dat wel een verbetering?” is de vraag die door hem wordt gesteld.

De titel van de VAR studiemiddag verwoord in één zin de algemene conclusie van deze middag¹²⁴. De deskundigen zijn het er over eens dat het de burger meer dient als bestuursorganen voortaan goed gemotiveerd besluiten (desnoods na het opschorten van de termijn), dan dat ze omwille van de snelheid een slecht gemotiveerd besluit nemen.

Deze zorg leeft ook bij de Nationale Ombudsman. Hij vraagt zich af of door de invoering van deze regeling bestuursorganen sneller geneigd zullen zijn om “met de ogen dicht” een besluit te nemen. Deze zorg deel ik niet. De wet biedt voldoende mogelijkheden om, in gevallen waarin dit goed uit te leggen is, de beslistermijn te verdagen¹²⁵. Dit wordt in de literatuur ondersteund¹²⁶.

Batting en Dijkgraaf verwachten een ontwikkeling te zien in de rechtspraak omtrent de vraag wanneer het verlengen of opschorten van beslistermijn gerechtvaardigd is. Deze vraag wordt interessanter nu bestuursorganen deze mogelijkheid meer en meer zullen benutten. Zij stellen tevens dat er door de inwerkingtreding van de Wet Dwangsom meer aandacht is voor

¹²² Vos 2007, p. 39.

¹²³ Nationale Ombudsman 2008-250.

¹²⁴ Beter gemotiveerd te laat dan ongemotiveerd en op tijd.

¹²⁵ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934 nr. 8, p 18 e.v.

¹²⁶ Batting en Dijkgraaf 2011, p. 2.

het tijdig nemen van besluiten en dat ook vaker dan voorheen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot opschorting of verlenging van de beslistermijn.

5.2.3. Informatievoorziening

Lagerweij juicht¹²⁷ de informatievoorziening die sommige gemeenten zichzelf hebben opgelegd¹²⁸ toe, maar vindt het verstrekken van zogenaamde “modelingebrekestellingen” te vergaand. Vooral het feit dat dit de indruk wekt dat alléén via dit model ingebrekestelling kan plaatsvinden stuit voor Lagerweij op bezwaren. Naar mijn mening is een modelingebrekestelling juist positief. Het werkt drempelverlagend zeker voor die groep burgers die het nodig hebben. Bovendien is het een kleine moeite om in het model zelf aan te geven dat ingebrekestelling schriftelijk dient te geschieden maar voor het overige vormvrij is.

Batting en Dijkgraaf zijn, een half jaar na inwerkingtreding, in hun beschouwing in Gemeentestem gematigd positief gestemd¹²⁹ over de werking van de regeling. Zij zijn van mening dat burgers hun weg goed weten te vinden doordat bestuursorganen hen goed informeren en helpen. De dwangsomregeling wordt veelal op de website kenbaar gemaakt. Zij stellen dat “belanghebbenden bij niet tijdig beslissen de middelen die de wet biedt over het algemeen weten te benutten”. Deze mening staat in contrast met de conclusies van de eerste monitorcommissie¹³⁰, die constateerde dat vele gemeenten volstaan met het vermelden van de dwangsomregeling op de website en voor het overige geen actie ondernemen om de regeling onder de aandacht van de burger te brengen. Het geringe aantal ingebrekestellingen, ondanks de slechts geringe verbetering van de dienstverlening, ondersteunt naar mijn mening de conclusie van de monitorcommissie.

5.2.4. Gebruik van de regeling

Zoals al eerder vermeld zijn er gemeenten geweest die al voor invoering van de Wet Dwangsom een dwangsomregeling hadden. De gemeente Nieuwegein is hiervan een voorbeeld. Deze gemeente heeft na uitgebreid onderzoek besloten haar eigen dwangsomregeling van toepassing te laten zijn op alle begunstigende beschikkingen aangezien deze direct van invloed zijn op het bestaan van de burger (zoals bijstandsuitkeringen). Van

¹²⁷ In 2008, dus voorafgaand aan de inwerkingtreding.

¹²⁸ Sommigen gemeenten verplichten zichzelf de burger te informeren over de dwangsomregeling en de daaraan voorafgaande ingebrekestelling.

¹²⁹ Batting en Dijkgraaf 2011.

¹³⁰ Smallenbroek 2010.

deze mogelijkheid werd echter weinig gebruik gemaakt, aangezien de gemeente de regels voor uitstel goed heeft toegepast. In een halfjaar tijd werd slechts in één geval terecht een dwangsom geclaimd. Lagerweij trekt hieruit de conclusie dat het opschorten van de beslistermijn door het vragen van instemming hiermee van de aanvrager een bruikbaar instrument is om problemen met betrekking tot beslistermijnen te voorkomen¹³¹.

Uit de eerste monitor blijkt dat het aantal malen dat de burger beroep deed op de mogelijkheden van het eisen van een dwangsom of het instellen van direct beroep zeer beperkt is. Voor zover gemeenten deze gegevens hebben bijgehouden kan gesteld worden dat in 83% van de gemeenten geen enkel geval is geweest waarin de gemeente in gebreke is gesteld¹³². Slechts 14% van de gemeenten hebben in de periode vanaf de invoering tot 1 mei 2011 één of meerdere dwangsommen moeten uitbetalen. Een even groot percentage gemeenten heeft te maken gehad met direct beroep, slechts 4% meerdere malen. Ik concludeer dat de burger weinig gebruik maakt van de mogelijkheden die de wet dwangsommen biedt, aangezien dezelfde monitor concludeert dat nog slechts in maximaal 65% van de gevallen tijdig wordt opgeschort en/of besloten. En dat geldt dan voor slechts 35% van de gemeenten, want in de andere gemeenten is deze bestuurlijke informatie in het geheel nog niet beschikbaar.

Het onderzoek waar Gossen naar verwijst en dat in opdracht van de regering werd uitgevoerd, richtte zich op WOB verzoeken. In het geval van WOB verzoeken gedaan bij politiekorpsen blijkt de burger wél goed in staat te zijn een beroep te doen op de wet dwangsom. De politie steekt met kop en schouders uit boven andere bevroegde bestuursorganen voor wat betreft de ontvangen verzoeken in het kader van de WOB. Er lijkt hier in meerdere gevallen sprake van een zogenaamd “pervers effect”¹³³.

5.2.5. Ingebrekestelling

Uit de jurisprudentie blijkt dat enkele malen direct beroep is ingesteld hoewel verzuimd was daaraan voorafgaand het bestuursorgaan in gebreke te stellen. De vraag rijst dan of de rechter de burger de gelegenheid geeft om deze fout te herstellen of toch zal kiezen voor niet-ontvankelijkheid. Waar de lagere rechters meer coulance lijken te betrachten en de betrokkene gelegenheid geven tot herstel, kiest de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad

¹³¹ Lagerweij 2008.

¹³² Terwijl maximaal 66% van de aanvragen tijdig wordt afgehandeld, aldus de monitor.

¹³³ Zie paragraaf 5.3.1.

van State (hierna: de Afdeling) voor een strikte benadering. In een uitspraak uit februari 2011 stelt de Afdeling dat een prematuur ingediende ingebrekestelling niet als ingebrekestelling wordt aangemerkt en derhalve niet-ontvankelijkheid tengevolge heeft¹³⁴. Ook Stijnen¹³⁵ is van mening dat de vereisten van de ingebrekestelling van openbare orde zijn, evenals de termijn van twee weken die moeten verstrijken alvorens direct beroep kan worden aangetekend. Stijnen is dan ook van mening dat de rechter deze voorschriften ambtshalve dient toe te passen. Saris pleit in eerdergenoemde VAR bijeenkomst voor het aanleggen van een soort van burgerlijke lus door het te vroeg ingestelde beroep aan te houden en de burger in de gelegenheid te stellen de fouten te herstellen. Ik kan mij in dit voorstel van Saris vinden. Waarom geen “burgerlijke lus” als het bestuur in bestuursrechtelijke zaken wél de gelegenheid krijgt fouten te herstellen door middel van een zogenaamde “bestuurlijke lus”.

Batting en Dijkgraaf vinden dat voor beide benaderingen wat valt te zeggen. Het bestuursorgaan werd, ondanks de regelgeving op dit vlak, rauwelijks geconfronteerd met het beroep. De mogelijkheid om te komen tot een onderlinge oplossing wordt hiermee teniet gedaan. Het bestuursorgaan zou zich echter wel degelijk bewust moeten zijn van het feit dat het te laat is met het nemen van een beslissing. Enkele Rechtbanken hebben hierom gemeend enige soepelheid te moeten betrachten in hun uitspraken en belanghebbende de gelegenheid gegeven het verzuim te herstellen¹³⁶.

In de Kamer¹³⁷ is uitgebreid gesproken over de effecten van de ingebrekestelling op de rechtsbescherming van de burger. Sommige Kamerleden waren de mening toegedaan dat de burger geen gebruik zou gaan maken van de mogelijkheid het bestuursorgaan in gebreke te stellen omdat zij nog afhankelijk waren van het bestuurorgaan voor een gunstige beslissing op hun aanvraag. De initiatiefnemers waren echter van mening dat “de angst van de burger voor het bestuursorgaan hem er niet of nauwelijks van zal weerhouden om gebruik te maken van de dwangsomregeling”. Bovendien wees men erop dat een ingebrekestelling in ieder geval een lagere drempel opwerpt dan de mogelijkheden in het bestaande bestel: een gang naar de rechter. Ik denk dat beide reacties bij de burger zullen optreden, maar dat het positief is dat in ieder geval de mogelijkheid wordt geboden om het bestuursorgaan in gebreke te stellen.

¹³⁴ ABRvS, 9 februari 2011, LJN BP3711.

¹³⁵ Mr. drs. Rogier Stijnen, stafjurist bij de Rechtbank Rotterdam en auteur van het in het NJB verschenen artikel 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen', geciteerd door S. Lanshage in “beter gemotiveerd te laat dan ongemotiveerd op tijd”.

¹³⁶ Batting en Dijkgraaf 2011.

¹³⁷ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934 nr. 8, p 18 e.v.

5.2.6. Ontvankelijkheid

De ontvankelijkheid van de eiser van een dwangsom of de indiener van een direct beroep heeft tot flink wat jurisprudentie geleid.

Het feit dat binnen de overheid elektronische berichten nog niet als officieel document worden geaccepteerd heeft in de praktijk de nodige problemen opgeleverd. De ontvangst datum van het schriftelijke stuk wordt namelijk als uitgangspunt genomen voor de berekening van de termijnen waarop de dwangsomregeling betrekking heeft¹³⁸, maar ook voor de becijfering of een beroep prematuur is ingesteld. De uitspraken tot nu toe geven blijk van een stringente benadering door de Rechtbank. Prematuur beroep heeft niet-ontvankelijkheid tot gevolg¹³⁹.

Er hebben zich enkele zaken voorgedaan waarbij een belanghebbende derde met een tegengesteld belang direct beroep heeft ingediend tegen het niet tijdig beslissen¹⁴⁰. In deze zaak had de belanghebbende derde een tegengesteld belang aan de eigenlijke aanvrager. De rechtbank concludeerde dat artikel 6:2 Awb strekt tot het in het leven roepen van de mogelijkheid om een besluit af te dwingen door degene die bij het besluit belang heeft. “Daarbij moet worden gedacht aan degene die een wijziging van de bestaande juridische status nastreeft en niet, zoals de derde in deze procedure, belang heeft bij het handhaven van de bestaande status”. De belanghebbende derde werd niet-ontvankelijk verklaard¹⁴¹.

5.2.7. Wijzigingen hangende de procedure

Batting en Dijkgraaf constateren dat het veelvuldig voorkomt dat bestuursorganen hangende het (reguliere) beroep het initiële besluit intrekken. In deze situatie kan niet van belanghebbende worden verwacht dat deze het bestuursorgaan in gebreke stelt, aldus de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in verschillende uitspraken¹⁴².

Indien de tegenovergestelde situatie zich voordoet (hangende de beroepsprocedure tegen niet tijdig beslissen wordt alsnog het reële besluit genomen) is het aan de Rechtbank te bepalen of er nog een dwangsom¹⁴³ wordt verbeurd en indien dit het geval is wat de hoogte

¹³⁸ ABRvS, 18 oktober 2010, LJN BO2903.

¹³⁹ Rb. Leeuwarden, 4 februari 2010, LJN BL2957; Rb. Leeuwarden, 5 augustus 2010, LJN BN5759; ABRvS, 2 september 2011, LJN BR6894.

¹⁴⁰ Rb. Amsterdam, 18 juni 2010, LJN BN2501.

¹⁴¹ Batting en Dijkgraaf 2011, p. 6-7:

¹⁴² ABRvS, 27 maart 2006, JV 2006/214; ABRvS, 3 december 2009, LJN BK8223; ABRvS, 8 januari 2010, LJN BL6432; Rb. Haarlem, 29 oktober 2009, LJN BK1628.

¹⁴³ Op grond van artikel 4:17 Awb.

van de dwangsom moet zijn. Tevens heeft het beroep dan, op grond van artikel 6:20 derde lid Awb, mede betrekking op het alsnog genomen besluit, tenzij dit geheel aan het beroep tegemoet komt. De rechter doet dan dus een uitspraak over het inhoudelijke geschil¹⁴⁴.

5.3. Het succes van de regeling

Oorzaken voor het niet halen van de beslistermijnen; de beschikbare capaciteit, de complexiteit van de aanvraag, de samenhang met andere aanvragen en het wachten op een advies van een adviseur, zijn niet onder de rechtsfiguur overmacht te brengen. Dit benadrukt het belang van het nemen van maatregelen¹⁴⁵. Lagerweij verbindt de te verwachten consequenties voor een deel aan de dwangsom die het civiele recht al jaren kent. Zij stelt dat de effectieve werking in het civiele recht is bewezen en geeft aan dat het voor de hand ligt dat dit in het bestuursrecht ook wel zal werken. Ik vind dit geen reële vergelijking. Natuurlijk zit een bestuursorgaan niet te wachten op een dwangsom. Echter de ambtenaar belast met het tijdig beslissen zal de dwangsom niet uit de eigen portemonnee behoeven te betalen. Bovendien zijn de bedragen voor een bestuursorgaan relatief laag, terwijl de dwangsommen uit het civiele recht voor de burger fors kunnen uitvallen. De conclusie die Lagerweij trekt dat het de imagoschade zal zijn die het bestuursorgaan uiteindelijk zal bewegen tijdig te beslissen en niet de dwangsom zelf ondersteun ik wel. Wel is het dan noodzakelijke dat de prestaties van de bestuursorganen goed in beeld kunnen en zullen worden gebracht. Als goede informatie hier over uitblijft, zal het bestuursorgaan geen imagoschade oplopen.

Uit de gemeentelijke praktijk¹⁴⁶ blijkt dat ook vóór de invoering van de wet dwangsom meerdere gemeenten doende waren maatregelen te nemen om de snelheid van het nemen van besluiten te verbeteren. Niet zonder succes. Strakkere planning en termijn bewaking en het in meer gevallen ambtelijk horen¹⁴⁷ heeft in deze gemeenten al vóór invoering van de wet dwangsom geleid tot een verbetering. De verruiming van een aantal termijnen, bijvoorbeeld die voor de afhandeling van WOB verzoeken¹⁴⁸, voorafgegaan aan de invoering van de wet dwangsom, hebben ook een positieve bijdrage geleverd aan dit resultaat.

Binnen een vijftal gemeenten is nader onderzoek verricht en blijkt de wet dwangsom

¹⁴⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval in ABRvS, 27 april 2011, LJN BQ2674.

¹⁴⁵ Lagerweij, 2008

¹⁴⁶ Smallenbroek 2010.

¹⁴⁷ Bij het zogenaamde ambtelijk horen worden in een gesprek tussen ambtenaren van het beslissende bestuursorgaan de feiten en omstandigheden afgewogen en de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn of haar woordje te doen.

geen extra impuls te hebben gegeven aan de reeds aangevangen activiteiten of projecten in dit kader. Wel wordt de wet ervaren als een extra stok achter de deur om het besluitvormingsproces goed te laten verlopen. Ook wordt door de respondenten uit deze gemeenten benadrukt dat de wet dwangsom een nuttige functie kan vervullen om het management van de afdeling waar de besluitvorming plaats vindt bij de les te houden. Aangezien er momenteel een groot gebrek is aan inzage in het verloop van het proces en de knelpunten ben ik van mening dat dit alleen kan werken als voortaan in voldoende mate beschikt kan worden over bestuurlijke informatie over het proces. Pas als het management inzage heeft in bijvoorbeeld hoeveelheden aanvragen, doorlooptijden, redenen van vertraging en dergelijke kan invloed worden uitgeoefend op de snelheid van handelen. Dan kan de wet dwangsom een positief effect hebben op de sturing door het management.

De onderzoekscommissie heeft een vergelijking gemaakt tussen de resultaten vóór en na de wet dwangsom en enige verbetering geconstateerd. Waar voorheen tussen de 45% en 55% van alle aanvragen tijdig werd afgehandeld is dat na de invoering van de wet dwangsom gestegen naar tijdige afhandeling van tussen 56% en 66% van alle aanvragen. Een flinke verbetering, echter naar mijn mening nog volstrekt onvoldoende. Temeer daar in de periode voor invoering van de wet dwangsom alle beslistermijnen als passend zijn bestempeld of, indien dit niet het geval was, zijn aangepast. Bovendien waarschuwt de onderzoekscommissie zelf om er voor te waken dat deze verbetering aan de invoering van de wet moet worden toegeschreven. Zoals eerder aangegeven waren er al maatregelen genomen ter verbetering en hebben deze de nodige uitwerking gehad.

5.3.1. Perverse effecten

Wattel¹⁴⁹, schreef kort na de inwerkingtreding een kritische beschouwing. In deze beschouwing wekt hij de indruk weinig vertrouwen te hebben in de effectiviteit van de wet. Hij constateert dat de wet voorziet in een behoefte, maar voorspelt dat er veel dwangsommen zullen worden uitbetaald en het niet zal leiden tot snellere besluitvorming. Hoewel hij terecht wijst op enkele zaken waarin het bestuur niet getuigt van veel compassie met de burger, ben ik van mening dat hij hier wel de extreme voorbeelden aanhaalt. Desondanks kan ik wel met hem meegaan voor zover hij doelt op de hierna nader te omschrijven “perverse effecten” die door enkele critici zijn omschreven.

¹⁴⁸ Verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur.

¹⁴⁹ Wattel 2010.

Damen¹⁵⁰ beschrijft in zijn verhandeling “Ga ik nog van Drees trekken en hoeveel” zijn eigen ervaring met de Sociale Verzekeringsbank bij het aanvragen van zijn AOW. Hij constateert een “pervers” effect van deze regeling. De SVB schortte de beslistermijn van 8 weken direct na het indienen van de aanvraag op tot ruim 5 maanden, één dag voor de datum, waarop hij van zijn AOW zou moeten kunnen genieten. Bovendien gebeurde dit zonder gedegen motivatie waarom het niet mogelijk zou zijn een beslissing te nemen binnen de daarvoor gestelde beslistermijn van 8 weken. De SVB besloot uiteindelijk ruim voor het verstrijken van de oorspronkelijke beslistermijn. Het heeft er alle schijn van dat de SVB zich ruim van te voren indekt tegen mogelijke termijnoverschrijdingen, maar hiermee niet erg klantvriendelijk handelt. De SVB bereidt de burger geheel ten onrechte voor op een periode van vijf maanden van onzekerheid. Ik ben het met Damen eens dat dat toch niet de bedoeling kan zijn van deze regeling.

Als ander onbedoeld en negatief effect van de regeling werd genoemd het feit dat burgers de regeling gaan misbruiken met als doel een dwangsom te ontvangen. Met name voor de aanvragen in het kader van de WOB bestond deze vrees. Veruit de meeste WOB verzoeken komen binnen bij de politiekorpsen. Uit het onderzoek in opdracht van het kabinet¹⁵¹ bleek dat in ca 1% van de aanvragen vermoed wordt dat deze bedoeld zijn om geld te verdienen. Omdat de korpsen slechts in 0,3% van de gevallen de aanvragen niet-tijdig afhandelt leidt dit streven vrijwel nooit tot het daadwerkelijk uitbetalen van een dwangsom. Ik vermoed dan ook dat dit soort gedrag vanzelf zal uitdoven.

Hoewel de tweede monitor nog niet is uitgekomen heeft het adviesbureau dat is betrokken bij deze monitor¹⁵² al een tipje van de sluier opgelicht; er zal worden geadviseerd om bestuursorganen in de gelegenheid te stellen om een kennelijk onredelijk verzoek om informatie af te wijzen als het op goede gronden vermoedt dat het verzoek is ingediend om voor een dwangsom in aanmerking te komen. De Wet Openbaarheid van bestuur moet hiervoor dan nog wel aangepast worden, momenteel biedt het niet de mogelijkheid om een dergelijk verzoek af te wijzen.

5.3.2. Knelpunten

De eerste monitor geeft een aantal knelpunten weer die om organisatorische, dan wel

¹⁵⁰ Prof. mr. L.J.A. Damen is honorair hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

¹⁵¹ Van Haeften 2010.

¹⁵² BMC advies en management uit Amersfoort.

juridische uitwerking vragen. Beslissingen waarbij gemeenten een externe instantie om advies moeten vragen blijven een knelpunt die door organisatorische veranderingen niet zijn te ondervangen. Hiervoor moet een passende juridische oplossing komen. De commissie schaart het feit dat beslissingen die afhankelijk zijn van een raadsbesluit, dat vaak erg laat genomen wordt, ook onder de juridische knelpunten. Ik zou dat liever een organisatorisch knelpunt willen noemen. Om snelle besluitvorming te bevorderen zullen alle schakels in de keten doordrongen moeten zijn van het belang ervan. De raad is een gemeentelijk orgaan dat zich het belang van snelle besluitvorming zou moeten aantrekken. Overigens wordt in het verslag van de tweede monitor ook de aanbeveling gedaan om de wet zodanig aan te passen dat de beslistermijn in het kader van de Wet ruimtelijke ordening wordt verruimd tot twaalf weken waardoor gemeenteraden de mogelijkheid wordt geboden binnen die termijnen een besluit te nemen¹⁵³.

Andere geconstateerde juridische knelpunten zijn de vereiste schriftelijk instemming van de aanvrager met het opschorten van de termijn en de slechte herkenbaarheid van ingebrekestellingen vanwege de vormvrijheid.

Organisatorisch kunnen vooral nog verbeteringen worden doorgevoerd op het gebied van de systematische bewaking en bestuurlijke informatie, alsmede het informeren van alle schakels in het proces over de werking van de wet dwangsom en de eisen die aan hen gesteld worden om tijdig te kunnen beslissen.

5.3.3. Conclusie

Ik constateer dat evaluatie van de wet dwangsom vooral een gemeentelijke aangelegenheid is. Op een flink aantal gemeenten na, lijken andere uitvoeringsinstanties weinig te doen aan het evalueren van de gevolgen van deze wet. Overigens is het reëel te concluderen dat weinig aandacht voor de wet dwangsom niet betekent dat het verbeteren van de snelheid van beslissen niet leeft binnen een organisatie. Dat heeft alle aandacht voor het onderwerp voorafgaande aan de wet wel bewezen. Ook de Nationale Ombudsman wijst hierop, enkele maanden na de invoering van de wet¹⁵⁴.

¹⁵³ Door BMC Advies en Management onthult op haar website.

¹⁵⁴ Brenninkmeijer, 2011.

Hoofdstuk 6 - Alternatieven

“Het is een ernstige en zorgwekkende zaak te moeten vaststellen dat wettelijke termijnen door overheden vaak worden overschreden. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid de wet naleeft. Het is daarom met enige gêne dat wij nu zijn genoodzaakt om een additioneel middel te creëren om diezelfde overheid tot het niet plegen van wetsschennis te prikkelen”, aldus Kamerlid Van Schijndel¹⁵⁵ tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ik ben het hartgrondig eens met de heer Van Schijndel, maar is het inderdaad zo dat het onvermijdelijk was om deze wet in het leven te roepen? Waren er nog andere (niet-juridische en juridische) alternatieven voorhanden geweest om overheidsorganen te bewegen tot snellere besluitvorming? Uiteraard waren er alternatieven voorhanden, maar ook binnen de bestaande regelgeving zie ik mogelijkheden voor een oplossing van dit probleem. In dit hoofdstuk ga ik in op de voor mij meest voor de hand liggende alternatieven en zal ik ook de mogelijkheden van de bestaande regelingen die ik al eerder in hoofdstuk 2 behandelde nog aanstippen voor zover van toepassing. Ik zal aangeven hoe de alternatieven werken, wat de voor- en nadelen zijn en op welke manier ze in dit specifieke geval zouden kunnen worden ingezet.

6.1. Terugbrengen van het aantal te nemen besluiten

Vos¹⁵⁶ komt met meerdere oplossingen waarvan één een ogenschijnlijk uiterst simpele; breng het aantal door de bestuursorganen te nemen besluiten drastisch terug. Dit past uitstekend in het voornemen van de overheid zich verder terug te trekken en heeft direct resultaat. Er is op het gebied van vergunningen al veel geschrapt. Ik verwacht dat de activiteiten die momenteel ondernomen worden om de regeldruk en de administratieve lasten te verminderen ook een zichtbaar effect zullen hebben op de aantallen door bestuursorganen te nemen besluiten¹⁵⁷.

6.2. Horizontale sturing/horizontaal toezicht

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 10a.

¹⁵⁶ Vos 2007, p. 32.

¹⁵⁷ Het kabinet Rutte I wil het ondernemersklimaat in Nederland verbeteren en heeft zichzelf daartoe een doelstelling opgelegd: binnen de kabinetsperiode 2011-2015 de regeldruk met een kwart verminderen.

Het is een optie om horizontale verantwoordingsrelaties te realiseren. Burgers en bedrijven zouden dan zelf een rol kunnen vervullen in het toezicht op bestuursorganen en, meer specifiek, op de snelheid van beslissen door bestuursorganen. Op veel terreinen (bijvoorbeeld bij belastingheffing) wordt al ervaring met dit principe opgedaan. Het primaire toezicht wordt dan uitgeoefend binnen de verhoudingen die in de samenleving bestaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers onderling. In feite is de Nationale Ombudsman al een instantie die meer tussen overheid en burger in staat. Dit principe zou verder doorgevoerd kunnen worden door burgerorganisaties het toezicht op dit proces toe te delen. De overheid zelf kan dan volstaan met het “toezicht houden op het toezicht”, dit toezicht wordt metatoezicht genoemd. Het bestuursorgaan zelf of de instantie waaraan het bestuursorgaan verantwoording dient af te leggen kan dan, met de resultaten van het toezicht door de burgerorganisatie, de nodige actie te ondernemen.

In het Actieprogramma andere Overheid wordt al over dit fenomeen gesproken. De rol van de overheid als toezichthouder wordt dan een andere. De overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks en balances¹⁵⁸ op de verschillende terreinen van overheidszorg. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking. Ik ben daar een groot voorstander van. Een absolute voorwaarde voor succes is echter wel dat de transparantie van de desbetreffende uitvoeringsorganisaties aanmerkelijk wordt vergroot. Dit vraagt om de bouw van systemen die dit inzicht geven en meer actieve openbaarheid¹⁵⁹.

6.3. Fatale termijnen (lex silencio)

Tijdens de parlementaire behandeling is het alternatief van een systeem van fatale termijnen aan de orde geweest. Een systeem van fatale termijnen betekent dat een aanvraag automatisch wordt gehonoreerd (positief fictie besluit) dan wel automatisch wordt geweigerd (negatief fictief besluit) als de beslistermijn wordt overschreden. Een dergelijk systeem werkt in Spanje al zoveel jaren, dat het inmiddels niet meer ter discussie staat. Met positieve resultaten¹⁶⁰. Besluiten worden sneller genomen onder de druk van deze maatregel. Zeer

¹⁵⁸ Een systeem van checks and balances is een systeem dat, door haar inrichting en ingebouwd controlemechanisme, is gewapend tegen fraude of fouten door vergissing.

¹⁵⁹ Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr 1, p. 28.

¹⁶⁰ Scholtbach en Stufkens 2005.

ingrijpende onomkeerbare maatschappelijke gevolgen zijn wettelijk uitgesloten. Er is voor belanghebbende derden wel een mogelijkheid om op te komen tegen de fictieve vergunning. Bestuursorganen zijn daarnaast verplicht om burgers per individueel geval uitgebreid te informeren over beslistermijnen en de gevolgen van een fictief besluit.

6.3.1. Negatief fictief besluit

Voorheen, ten tijde van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen¹⁶¹, werd in Nederland uitgegaan van een fictieve weigering. Dit hield in dat, indien een bestuursorgaan niet tijdig een besluit nam, de vraag ter discussie stond of de weigering wel terecht was. Dat systeem leidde ertoe dat het bestuursorgaan (in heroverweging) of de bestuursrechter tot op zekere hoogte kon beoordelen of de weigering op goede gronden berustte. Omdat er feitelijk geen gronden waren aangegeven waarop de weigering berustte bleef echter ook de inhoudelijke behandeling van deze zaken beperkt¹⁶².

6.3.2. Fictief positief besluit

Saris noemt in haar preadvies “het Spaanse model” een goed alternatief. In Nederland kenden wij dit fenomeen tot voor kort op zeer geringe schaal, maar is door de wens de regeldruk voor burgers en bedrijven te verminderen inmiddels een uitbreiding gerealiseerd. Op 1 januari 2012 treedt de “Verzamelwet van rechtswege verleende vergunning”¹⁶³ in werking. Deze wet legt de toepasselijkheid van de fictieve positieve beslissing vast voor een 30-tal vergunningen, waaronder een aantal ontheffingen en vrijstellingen in belastingwetgeving. Telkens bij het in het leven roepen van een nieuw vergunningstelsel wordt beoordeeld of het principe van de fictieve positieve beslissing kan worden toegepast. Belangrijkste discussiepunt rondom dit instrument is het feit dat het enkele stilzitten van de overheid leidt tot een verandering van de rechtspositie van de burger en, belangrijker, die van eventueel belanghebbende derden. Doordat de overheid heeft stilgezeten zijn verplichte publicaties, wellicht noodzakelijke onderzoeken en belangenafwegingen uitgebleven. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid en ongewenste effecten op maatschappelijk relevante thema’s als bijvoorbeeld het milieu. Deze ongewenste bijwerkingen kunnen door aanvullende regelgeving worden verminderd, helemaal zonder risico zijn ze echter niet.

¹⁶¹ Wet arob.

¹⁶² Saris 2008, p.59.

¹⁶³ Kamerstukken II, 2010/11, 32 454, nr. 3.

Overigens stelt de Vice-President van de Raad van State, in zijn reactie op het rapport “Beslistermijnen, waar blijft de tijd” van de Algemene Rekenkamer, dat “de Raad van State een kritische houding heeft tegenover het gebruik van *lex silencio*. Hij vindt dat dit instrument strijdig is met het algemeen belang en de belangen van derden en dat de negatieve consequenties van het gebrek aan voortvarendheid van het bestuursorgaan zo niet primair bij dat orgaan terechtkomen maar bij anderen, bij wie die consequenties juist niet terecht zouden moeten komen. Toepassing van *lex silencio* is volgens de Raad van State eigenlijk alleen goed mogelijk als er weinig risico bestaat dat het algemeen belang of de belangen van derden erdoor worden geschaad. Maar dan rijst de vraag of in die gevallen een vergunningstelsel wel nodig is”¹⁶⁴.

Helaas is de positieve fictieve beslissing geen oplossing voor niet tijdig genomen besluiten in een bezwaarprocedure. Dat zou dan betekenen dat alle bezwaren waarop te laat wordt besloten moeten worden gehonoreerd, wat naar mijn mening een te vergaande maatregel is.

6.3.3. Toepasbaarheid van het Spaanse model

In opdracht van de Taskforce vereenvoudiging vergunningen is een onderzoek uitgevoerd naar de toepasbaarheid van het Spaanse model in het Nederlandse bestuursrecht¹⁶⁵. Zij concluderen dat het mechanisme burgers en bedrijven de garantie biedt dat zij in het doen gelden van hun rechten niet belemmerd worden door een nalatige overheid. Als indieners van een aanvraag bij de overheid hebben burger en bedrijven dan een belangrijk instrument in handen om diezelfde overheid te dwingen een tijdige beslissing te nemen¹⁶⁶. Dit onderzoek brengt aan het licht dat er ook in Spanje niet lichtzinnig met deze regeling wordt omgegaan. Elke procedure is gebonden aan strenge criteria. Er geldt daarnaast een bezwaar- en beroepsprocedure én de mogelijkheid voor bestuursorganen om tot nietigverklaring en intrekking van de fictief verleende vergunningen over te gaan. De echte kracht van de regeling zit erin dat er zowel de mogelijkheid is een positieve als een negatieve beslissing te koppelen aan het verstrijken van een beslistermijn.

In Nederland wordt getwijfeld aan invoering van dit stelsel vanwege de negatieve maatschappelijke effecten die een positieve beslissing kan hebben als de argumenten voor en

¹⁶⁴ Kamerstukken II, 2009/10, 29 495, nr.4, p 14.

¹⁶⁵ Scholtbach en Stufkens 2005.

¹⁶⁶ Scholtbach en Stufkens 2005, p. 36.

tegen niet vooraf worden afgewogen. Als hiervan sprake is kan, gelijk aan het Spaanse model, gekozen worden voor het koppelen van een negatieve beslissing aan het verstrijken van de beslistermijn. Het stelsel biedt dan helderheid over de status van de aanvraag en beschermt tegelijkertijd tegen ongewenste maatschappelijke effecten.

6.4. Strakkere organisatorische sturing

Ik ben stellig van mening dat een betere en strakkere organisatorische sturing een alternatief is dat, zelfstandig of eventueel in samenhang met enkele andere in dit hoofdstuk genoemde alternatieven, kan leiden tot een oplossing van de problematiek. Deze mening wordt ondersteunt door Vos¹⁶⁷ die in haar pre advies haar voorkeur uitspreekt voor organisatorische, in plaats van juridische maatregelen. Daarnaast komt in alle evaluaties en onderzoeken die ik voor deze uiteenzetting onder ogen heb gekregen naar voren dat er nog steeds verbeteringen doorgevoerd kunnen en moeten worden. Enkele bestuursorganen hebben zelfs bewezen dat het kan¹⁶⁸.

Het is mij duidelijk geworden dat het van groot belang is alle ambtenaren en organisaties die betrokken zijn bij het proces van besluitvorming op te leiden en te laten doordringen van het belang van een goede relatie met burgers en bedrijven. Het is zaak hen in te laten zien welke processen allemaal in gang wordt gezet als wettelijke beslistermijnen niet worden nageleefd. Daarnaast dient de leiding van het bestuursorgaan helder te zijn in welke werkzaamheden prioriteit hebben en dienen zij te organiseren dat er inzicht in prestaties komt. Nog altijd ontberen vele bestuursorganen de middelen om inzicht te verschaffen hoe het nu eigenlijk met de realisatie van beslistermijnen is gesteld. Bestuursorganen leren nog onvoldoende van elkaar. De druk lijkt nog niet hoog genoeg te zijn opgevoerd. Zo lang deze, ogenschijnlijk simpele, maatregelen niet zijn getroffen acht ik het onwenselijk juridische maatregelen te treffen. Als ultieme maatregel acht ik het niet ondenkbaar om bestuursorganen bepaalde bevoegdheden af te nemen als ze niet in staat blijken te zijn hun taken naar behoren uit te voeren. Ik ben er van overtuigd dat bestuursorganen zich dan zeker tot het uiterste zullen inspannen om te zorgen voor een adequate organisatie. Het is dan uiteraard wel zaak een alternatieve organisatie achter de hand te hebben die het uitoefenen van betreffende bevoegdheden tijdelijk kan overnemen.

De organisatorische maatregelen die voorafgaand aan de parlementaire behandeling

¹⁶⁷ Vos 2007, p. 44.

door de Raad van State en de VNG werden voorgesteld zijn ook het overwegen waard. Zij stellen voor dat bestuursorganen bindende afspraken maken met burgers en bedrijven met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en/of de ontwikkeling die de verbetering daarvan moet doormaken. Een soort van zelfregulering. Verder dringen zij aan op transparantie van de kwaliteit van dienstverlening door opname van een paragraaf hierover in het jaarverslag van een bestuursorgaan¹⁶⁹.

6.5. Voorlopige voorziening

Voor een nadere toelichting verwijs ik naar Hoofdstuk 2 paragraaf 2.2.3. Hierin geef ik aan dat voorlopige voorzieningen vaak worden gevraagd vanwege de lange duur van de procedure indien er een beroep wordt ingestelde wegens niet-tijdig beslissen. Groot nadeel daarvan is dat voor het vragen van een voorlopige voorziening spoedeisend belang is vereist. Dat betekent dat deze “lus” in vele gevallen niet toepasbaar is.

Nu komt het voor dat in een dergelijke voorlopige voorziening niet een uitspraak wordt gedaan over het al dan niet tijdig nemen van het besluit maar dat er direct uitspraak wordt in de hoofdzaak. Op grond van artikel 8:86 Awb heeft de voorzieningenrechter de bevoegdheid om na de zitting in de voorlopige voorzieningsprocedure onmiddellijk tot uitspraak in de hoofdzaak over te gaan. Dit wordt ook wel kortsluiting genoemd. De Centrale Raad van Beroep gaf in 2001 een stelregel op basis waarvan kan worden bepaald of deze bevoegdheid mag worden uitgeoefend. “Artikel 8:86 van de Awb houdt met betrekking tot het hoger beroep in dat de president van de Raad, indien hij van oordeel is dat na de zitting nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak, onmiddellijk uitspraak kan doen in de hoofdzaak”¹⁷⁰.

Meer gebruik maken van de voorlopige voorziening kan een deel van de oplossing van het probleem van niet tijdig beslissende bestuursorganen zijn.

6.6. Inhoudelijke beoordeling door de rechter

Momenteel beoordeelt de rechter in beroep inzake niet tijdig beslissen in principe slechts of er sprake is van een termijnoverschrijding en een recht op een dwangsom. In hoofdstuk 2 paragraaf 2.3.6., ben ik al uitgebreid ingegaan op de mogelijkheid voor de rechter om zelf in de

¹⁶⁸ Bijvoorbeeld de gemeente Alkmaar, waar 95% van alle aanvragen tijdig wordt afgehandeld.

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8.

¹⁷⁰ CRvB, 27 maart 2011, LJN AE8637.

zaak te voorzien en constateerde ik al dat van deze mogelijkheid langzamerhand meer gebruik gemaakt wordt. Ook in de hieraan voorafgaande paragraaf zien wij die mogelijkheid terugkomen bij de voorlopige voorziening. Ik herhaal dat het naar mijn mening een flinke stimulans zou zijn voor bestuursorganen om voortaan zelf tijdig te beslissen, als hen anders de beslissing uit handen wordt genomen.

Hoofdstuk 7 – Conclusie

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen beoogt een tweetal instrumenten te bieden die effectief bescherming bieden tegen traag beslissende overheidsorganen, aldus de inleiding van de Memorie van Toelichting. Al lezende wordt duidelijk dat de belangrijkste aanleiding is het feit dat er, ondanks vele pogingen daar verandering in te brengen, bestuursorganen zich nog steeds niet houden aan de wettelijke dan wel redelijke beslistermijnen. Veel meer lijkt de doelstelling van dit voorstel dan ook te zijn een middel om bestuursorganen te dwingen nu daadwerkelijk binnen de daarvoor gestelde termijnen hun besluiten te nemen, dan wel de burger netjes in te lichten over de vertraging.

7.1. Probleemstelling

Een kwalitatief goede, tijdige beslissing met voldoende waarborgen voor burgers en bedrijven begint bij kenbaarheid. Kenbaarheid in de postkamers van de bestuursorganen, want wat is een aanvraag en wat niet? Kenbaarheid in verloop van het proces binnen het bestuursorgaan, zijn de betrokken ambtenaren goed op de hoogte wat de regelgeving van hen verlangt en worden de prestaties goed vastgelegd, gecommuniceerd en geëvalueerd? Kenbaarheid ook bij de burger. Kennen zij de beslistermijnen en weten zij welke mogelijkheden er zijn om een beslissing die te lang uitblijft af te dwingen, althans kennen zij de mogelijkheden die er zijn om bestuursorganen onder druk te zetten om een beslissing te nemen?

Bovenstaande geeft direct een aantal knelpunten weer waar ik bij het schrijven van deze scriptie tegenaan ben gelopen. Voor mij blijft het de vraag of bestuursorganen er in zijn algemeenheid wel alles aan gedaan hebben om dit via organisatorische maatregelen op te lossen. Ik ben van mening dat er nog niet alles aan gedaan is. Dat wordt onder andere bewezen door het feit dat er nog steeds bij te veel bestuursorganen niet is voorzien in een adequaat voortgangsbewakingssysteem.

Nu de invoering van de Wet Dwangsom aanleiding is geweest om alle beslistermijnen te evalueren en waar nodig aan te passen, ga ik er vanuit dat alle beslistermijnen passend en reëel haalbaar zijn. Argumenten dat beslistermijnen te kort zijn gesteld kunnen dan in zijn algemeenheid niet meer worden aangevoerd als reden van het niet halen ervan. Daarbij komt dat in de memorie van toelichting, zoals eerder is gesteld, tijdig beslissen door een bestuursorgaan als een recht van de burger wordt gezien. In meer en meer besluitvormingsprocessen wordt de beslistermijn bovendien ook voor het bestuursorgaan een

fatale termijn, immers dan volgt van rechtswege een (in de meeste gevallen) positieve beslissing.

Ik heb in de Kamerstukken en in de literatuur meerdere malen gezien dat gewezen wordt op het feit dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bestuursorganen is, om deugdelijke organisatorische voorzieningen te treffen om tijdige besluitvorming te waarborgen. Ik ben het daar geheel mee eens. Het eerste gevoel dat ik had toen ik hoorde van de invoering van deze wet blijft knagen. Het is toch eigenlijk niet de bedoeling om de burger op te zadelen met de taak van het aansporen van bestuursorganen om hun werk goed te doen.

De Wet Dwangsom is bedoeld om het structurele probleem van traag beslissende bestuursorganen aan te pakken. Om deze problemen aan te pakken zijn eerder al vele, niet-juridische, oplossingen uitgeprobeerd. Bij invoering van de Wet Dwangsom is gekozen voor een juridische oplossing. Ik ben van mening dat het instellen van een wet niet de oplossing is voor de overheid om haar bestuursorganen te dwingen zich aan de wet te houden. En zeker niet deze wet. De overheid legt nu feitelijk de verantwoordelijkheid van het ondernemen van actie tegen traag besluitende bestuursorganen bij de burger neer. De burger moet het bestuursorgaan in gebreke stellen en kan vervolgens een dwangsom eisen of direct in beroep gaan. Ook over deze procedure kunnen weer nieuwe conflicten (en dus frustraties) ontstaan.

Het grote voordeel van de Wet Dwangsom is het feit dat de burger de bezwaarprocedure kan overslaan in het geval een bestuursorgaan niet tijdig beslist. Men kan dan kiezen voor een geldelijke vergoeding in de vorm van een dwangsom of een beroepsprocedure. Geen van beide procedures leidt echter direct tot een beslissing. De vraag die ik daaraan graag zou verbinden is of de invoering van deze wet nu daadwerkelijk een deel van de oplossing van het probleem is. Als alle procedures waarin deze wet voorziet zijn doorlopen kan het nog steeds zo zijn dat er geen besluit is genomen. Wat heb je aan een dwangsom als je op dat besluit zit te wachten? Dat blijft naar mijn mening het zwakste punt van de regeling. Ook de regering zelf, als indiener van het wetsvoorstel van de “wet beroep bij niet-tijdig beslissen” is op dit punt kritisch¹⁷¹. Het invoeren van de Wet Dwangsom staat bovendien haaks op het in 2003 geformuleerde “Actieprogramma andere Overheid”¹⁷², waarin juist vermindering van regeldruk wordt voorgestaan. Ik concludeer dat de Wet Dwangsom niet de meest geëigende oplossing is voor het probleem van traag beslissende overheidsorganen.

¹⁷¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30435, nr. 1, p. 2.

¹⁷² Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr.1. (Actieprogramma andere Overheid).

“Op welke wijze realiseert de overheid tijdige besluitvorming door bestuursorganen én effectieve rechtsbescherming voor de burger tegen niet-tijdige besluitvorming door bestuursorganen?”.

7.2. Aanbevelingen

Al met al ben ik van mening dat er niet één specifieke oplossing is, maar dat de oplossing van dit vraagstuk moet worden gevonden in een mix van maatregelen, waarbij het belangrijk is in een zo vroeg mogelijk stadium de problemen te ondervangen.

Het is mijn persoonlijke mening en in lijn met de doelstellingen uit het Actieprogramma andere overheid om pas over te gaan tot juridische maatregelen als alle organisatorische maatregelen en alternatieve regelingen onvoldoende soelaas bieden. Om snelle besluitvorming te bevorderen zullen alle schakels in de keten doordrongen moeten zijn van het belang ervan. Het geven van inzage in het proces, gedegen opleiding, strakke sturing en waar nodig het uitbreiden van capaciteit zijn allemaal organisatorische maatregelen waarvan ik mij afvraag of deze voldoende zijn toegepast. Daarnaast is een cultuuromslag vereist. Er zal gericht (aan)gestuurd moeten worden op een dienstverlenende houding en het persoonlijk in gesprek gaan met de aanvrager. Het is van belang om minder te schrijven en meer te bellen en de aanvrager op de hoogte te houden van de fase waarin de besluitvorming zich bevindt en de eventuele knelpunten. Het is een schone taak voor de regering om budget vrij te maken voor de ontwikkeling van een adequaat, breed inzetbaar en efficiënt voortgangsbewakingssysteem dat de juiste bestuurlijke informatie genereert om goed op dit proces te kunnen sturen.

Mochten bestuursorganen ondanks deze maatregelen toch nog te laat beslissen dan is er naar mijn mening maar één remedie. Hard ingrijpen. Volgens mij is het dé oplossing om rechters recht te laten spreken en de vrijheid te geven (binnen kaders) hun inhoudelijk besluit in de plaats te stellen van het niet tijdig genomen besluit. Dit is de ultieme straf voor het bestuursorgaan omdat men hiermee de regie uit handen moet geven op de hen opgedragen taken. Des te sneller zullen zij zorgen dat ze alles op orde hebben. Om dit zonder al teveel problemen te laten verlopen vind ik het (ondanks alle kansen die er al zijn geweest) redelijk om bestuurorganen enige tijd te geven de zaken op orde te brengen.

Literatuur:

Ballegooij, 2008

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *“Bestuursrecht in het Awb-tijdperk”*, 2008, Kluwer, Deventer.

Batting en Dijkgraaf 2011

M.L. Batting en J. Dijkgraaf, *Dwangsommen bij niet-tijdig beslissen in de praktijk*, Gemeentestem, 2011, 25.

Binnerts en Dankbaar, 2011

J.C. Binnerts en M.F.A. Dankbaar, *“Kroniek Bestuursprocesrecht 2009-2010”*, *Advocatenblad 2011*, p.38-41.

Brenninkmeijer 2011

A.F.M. Brenninkmeijer, *NJBlog*, Het weblog van het Nederlandse Juristenblad, 6 januari 2011.

Commissie Evaluatie Awb 1996

Commissie Evaluatie Awb, *Verslag van de commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: 1996.

Commissie Evaluatie Awb II 2001

Commissie Evaluatie Awb II, *Tweede evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht*, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001, Den Haag: 2001.

Commissie Evaluatie Awb III 2007

Commissie Evaluatie Awb III, *Derde evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002–2006*, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Meppel, Boom Juridische Uitgevers.

Damen 2009

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, 2009, Boom, Den Haag.

Damen 2010

L.J.A. Damen, Ga ik nou nog van Drees trekken en hoeveel? De Wet dwangsom in de praktijk, *NTB 2010*, 27.

Gossen 2011

B. Gossen, *Voorstellen WOB gelanceerd*, Juristenweblog.nl, 1 juni 2011.

De Haan, 2001

P. de Haan e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 2001, Kluwer, Deventer.

Van Haeften e.a. 2010

M. van Haeften, J. Wils en T. Grimmus, *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken*, Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 27 oktober 2010.

Kortmann, 2005

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, 2005, Kluwer, Deventer.

Lagerweij 2008

CH.Lagerweij-Duits, Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, gevolgen voor bestuursorganen, *NTB 2008*, 15.

Lanshage 2010

S. Lanshage, Beter gemotiveerd te laat dan ongemotiveerd en op tijd, *NTB 2010*, 41, 270.

Nationale Ombudsman 2003

Rapport burgerbrieven, 2003-325, Den Haag: Nationale ombudsman 2003.

Nationale Ombudsman 2005

Behandeling burgerbrieven, een tussenbalans, 2005-250, Den Haag: Nationale Ombudsman 2005.

Nationale Ombudsman 2007

Burgerbrieven gemeenten, "Hebt u even?" 2007-015, Den Haag: Nationale ombudsman, 2007.

Nationale Ombudsman 2008

Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker, 2008-250, Den Haag: Nationale Ombudsman, 2008.

Nationale Ombudsman 2009

Tweede onderzoek op grond van artikel 9:26 van de Algemene wet bestuursrecht naar de kwaliteit van burgerbrieven die op het ministerie van VROM worden beantwoord, 2009-025, Den Haag: Nationale Ombudsman 2009.

Nationale Ombudsman 2010

De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman, 2010-015, Den Haag: Nationale Ombudsman 2010.

Saris 2008

C.M. Saris, Tijdig beslissen, het doel dichterbij?, *Gemeentestem*-30, 2008, p. 141-148.

Schlössels, 2011

R.J.N. Schlössels, Beginselen van behoorlijk bestuur, *Nederlands Tijdschrift voor het Bestuursrecht* 2011/23.

Scholtbach en Stufkens 2005

R.P. Scholtbach en M.P. Stufkens, Een studie naar de werking van het Spaanse model van fatale termijnen en fictieve beslissingen en de toepasbaarheid van dit model in Nederland, Den Haag, januari 2005.

Smallenbroek 2010

A.J.H. Smallenbroek, *Monitor Wet dwangsom, rapport eerste meting*, BMC, 2010.

Vos 2008

M. Vos, 'Tijdig beslissen: een mission (im)possible?', in M. Vos, C.M. Saris & Y.M. van der Vlugt, Niet tijdig beslissen. Jonge VAR-reeks 5, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007.

Wattel 2010

P. Wattel, Treuzelenderwijs, NJB 2010, 164.

Winter e.a. 2007

H.B. Winter e.a., Derde evaluatie van de Algemene Wet Bestuursrecht 2006, *Klagen bij bestuursorganen. Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Meppel, Boom Juridische Uitgevers, 2007.

Jurisprudentie:

ABRvS, 3 december 1998, AB 1999, 107 (De Gier/B&W Haarlemmermeer)

ABRvS, 27 maart 2006, JV 2006/214

CRvB, 24 september 2008, AB 2009, 281

ABRvS, 12 augustus 2009, AB 2009, 368

Rb Haarlem, 29 oktober 2009, LJN BK1628

ABRvS, 3 december 2009, LJN BK8223

ABRvS, 16 december 2009, JB 2010, 32

ABRvS, 8 januari 2010, LJN BL6432

ABRvS, 14 april 2010, LJN BM1041

CrvB, 3 november 2010, AB 2011, 243

Rb. Rotterdam, 16 december 2010, LJN BO7544

Rb. Leeuwarden, 4 februari 2010, LJN BL2957

Rb. Den Haag, 27 mei 2010, LJN BM 5993

Rb. Amsterdam, 18 juni 2010, LJN BN2501

Rb. Leeuwarden, 5 augustus 2010, LJN BN5759

ABRvS, 18 oktober 2010, LJN BO2903

ABRvS, 9 februari 2011, LJN BP3711

CRvB, 27 maart 2011, LJN AE8637

ABRvS, 27 april 2011, LJN BQ2674

ABRvS, 2 september 2011, LJN BR6894

Kamerstukken:

Kamerstukken II , 1988/89, 21 221, nr. 3
Kamerstukken II, 1997/98, 25 837, nr.3
Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 1
Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 16
Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 18
Kamerstukken II, 2003/04, 29 362, nr. 122
Kamerstukken II, 2004/05, 25 837, nr. 3
Kamerstukken II, 2004/05, 29 495, nr. 1
Kamerstukken II, 2004/05, 29 934 nr. 1
Kamerstukken II, 2004/05, 29 934 nr. 2
Kamerstukken II,2004/05 29 934 nr. 3
Kamerstukken II, 2004/05, 29 934, nr. 4
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 7
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 10
Handelingen II, 2005/06, 29 934, nr. 10a
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 11
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 12
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 13
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 19
Kamerstukken II, 2005/06 30 435, nr. 1
Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr. 3
Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr. 4
Kamerstukken II, 2005/06, 30 435, nr. 6
Kamerstukken II, 2005/06, 29 934, nr. 8
Kamerstukken I, 2006/07, 29 934, nr. B
Kamerstukken II 2009/10, 29 495, nr. 4
Kamerstukken II, 2010/11, 32 454, nr. 3